

**INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**FUNCTIONAL INDEPENDENCE AND STRATEGIC
PLANNING OF THE PUBLIC MINISTRY**

EDUARDO CAMBI

Promotor de Justiça

Ministério Público do Estado do Paraná, Brasil

escambi@mppr.mp.br

RESUMO: O Ministério Público brasileiro passa por significativa mudança na atuação funcional para atender as crescentes demandas sociais surgidas com a ampliação de suas atribuições pela Constituição Federal de 1988. Isso exige a compreensão do conteúdo do princípio da independência funcional e sua harmonização com a unificação da atuação ministerial trazida com o planejamento estratégico. A compatibilização da atuação individual com a coletiva do Ministério Público é imprescindível para ampliar a legitimação social da instituição no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; independência funcional; planejamento estratégico.

ABSTRACT: The Brazilian Public Ministry suffers relevant changes after the 1988 Federal Constitution to attend the new social demands. The Public Ministry needs to find new ways to work to obtain better results. It is important to overcome the concept that the institutional members can work isolated, based on the functional independence principle. For the Brazilian Public Ministry to increase its social le-

gitimization it is indispensable to harmonize the functional independence principle with the institutional strategic planning.

KEYWORDS: Public Ministry; functional independence; strategic planning.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Compreensão dos princípios jurídicos. 3. Dimensão positiva do princípio da independência funcional. 4. Aplicação do princípio da independência funcional pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). 5. Independência funcional: princípio absoluto ou relativo? 6. Aplicação do princípio da independência funcional pelos Tribunais Superiores. 7. Dimensão argumentativa do princípio da independência funcional. 8. Vinculação do planejamento estratégico do Ministério Público e independência funcional. 9. Conclusão. 10. Referências bibliográficas.

1. Introdução

A superação das grandes mazelas brasileiras – como a corrupção sistêmica, a falta de efetividade dos direitos fundamentais sociais e a impunidade dos crimes elitizados – depende do fortalecimento das instituições republicanas.

O Ministério Público brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, vem passando por um processo de intensa modificação. Deixou de ser uma instituição com funções estritamente processuais para assumir outras funções tão ou mais relevantes, transformando-se em “agente político, produtor social e fomentador-efetivador de políticas públicas.” (CAMBI, 2011, p. 489).

A defesa de interesses individuais indisponíveis e homogêneos de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade familiar, social e econômica, a intensificação de ações integradas de combate à macrocriminalidade e de controle da atividade policial, a tutela de interesses difusos e coletivos, do regime democrático e a implementação de políticas constitucionais, como a proteção integral da criança e adolescentes e as práticas ambientais sustentáveis, são algumas das preocupações contemporâneas que devem nortear a atuação do Ministério Público.

A eficiente atuação do Ministério Público demanda a ampliação da resolução extrajudicial de conflitos, a garantia de celeridade e eficácia da atuação judicial e extrajudicial, a ampliação da regionalização da ação institucional, a otimização da intervenção processual, o aprimoramento da estrutura organizacional, de registro e gestão de processos de trabalho, a intensificação da integração com a sociedade e o aperfeiçoamento das relações com os poderes constituídos, as instituições públicas e privadas e as organizações sociais.

Em razão do reduzido número de membros e servidores¹ em relação à população brasileira², da escassez de recursos orçamentários e de limitações estruturais, a melhor resolutividade da atuação do Ministério Público depende de um planejamento estratégico que envolva a criteriosa definição de objetivos, metas e indicadores. Trata-se de uma cultura inovadora que deve permear toda a instituição, a fim de unir os esforços necessários e otimizar recursos humanos e materiais capazes de ampliar a legitimidade política e social, a credibilidade, a transparência e a efetividade do Ministério Público.

O objetivo deste trabalho é compreender as diversas dimensões do princípio da independência funcional (art. 127, § 1º, CF) e sua importância para a atuação do Ministério Público. Como se trata de um princípio-garantia, voltado à proteção social, pretende-se demonstrar que, mais que uma prerrogativa dos membros do Ministério Público, a independência funcional precisa ser orientada na consecução do artigo 127, *caput*, da Constituição Federal (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis) e, por isso, deve ser contextualizada com os novos paradigmas de atuação institucional, que exigem a vinculação ao planejamento estratégico.

¹ Segundo dados do CNMP, em 2013 havia 10.426 Promotores e Procuradores de Justiça, além de 21.387 servidores de carreira providos, nos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, e 1.836 membros nos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho e Militar, com 11.592 cargos de servidores de carreira providos. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014, p. 35; p. 251).

² Estimada pelo IBGE, em julho de 2014, em 202 milhões e 700 mil habitantes.

2. Compreensão dos princípios jurídicos

“Princípio” é uma palavra que vem do latim *principium* e significa o momento em que algo tem origem, começo, causa primária; ou o elemento predominante na constituição de um corpo orgânico, teoria. (FERREIRA, 1969, p. 981).

No Direito, os princípios podem ser vistos como *standards* juridicamente vinculantes com base na “ideia de direito” (LARENZ, 1983, p. 200) ou nas exigências de “justiça” (DWORKIN, 1977, p. 22). Os princípios jurídicos condensam os valores mais relevantes para se dizer o que o Direito é e para que se destina.

Na percepção neoconstitucional, sob o aspecto filosófico assumido com o pós-positivismo, tanto os princípios quanto as regras são normas jurídicas. Supera-se, com isso, a concepção do positivismo jurídico que reservava aos princípios um papel secundário, de mero instrumento de integração de lacunas normativas, como se depreende do artigo 4º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1962 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), e do artigo 126 do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973) (CAMBI, 2011, p. 82). Os processos de integração de lacunas, adotados nos dispositivos citados (analogia, costumes e princípios gerais do Direito), são *intersistemáticos* e referidos em *ordem hierárquica*. Caberia ao juiz buscar, em primeiro lugar, a analogia, depois os costumes e, por último, os princípios gerais do Direito. Assim sendo, os princípios não eram reconhecidos como *fonte autônoma do Direito* (ASCENSÃO, 2003, p. 251).

O Novo Código de Processo Civil, adaptado ao neoconstitucionalismo, deu a mesma dignidade normativa aos princípios e às regras, ao estabelecer, no artigo 140, que o “Juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico”. (BRASIL, 1973).

Embora princípios e regras sejam, igualmente, normas, possuem características diferentes. As regras se esgotam em si mesmas, não tendo nenhuma força constitutiva fora do que elas mesmas significam (ZAGREBELSKY, 2008, p. 110-111), isto é, proporcionam o cri-

tério das ações, dizendo *como* se deve ou não se deve agir em situações específicas, previstas pelas próprias regras. Em contrapartida, os princípios não dizem, diretamente, como se deve agir, podendo ser aplicados, tão somente, diante de situações concretas. Diferentemente das regras, não possuem *suporte fático*, tendo significado operativo apenas em face de determinado caso concreto.

Os princípios são *mandamentos* (ou comandos) *de otimização*. Jamais podem ser realizados completamente (*v.g.*, não é possível promover a integralidade da boa-fé, ou da liberdade, ou da igualdade, etc.) e, além disso, podem ser concretizados de modos diferentes, dependendo das diferentes ações concretas a serem adotadas. Os princípios não preveem, diretamente, a conduta a ser seguida, estabelecendo apenas *fins normativamente relevantes* (ÁVILA, 2001, p. 17). Contêm *comandos prima facie*, porque a esfera de aplicabilidade dos princípios é *relativamente indeterminada* (FARALLI, 2006, p. 17). Consequentemente, o conteúdo dos princípios não pode ser considerado definitivo, na medida em que eles se revelam após a ponderação ou o balanceamento, exigidos pela proteção de outros bens com ele coincidentes, momento em que, pelas circunstâncias concretas, se atribuirão *pesos* a cada um dos direitos contrapostos³.

Em síntese, as regras instituem *deveres definitivos*, não dependendo das possibilidades fáticas e normativas, ao contrário dos princípios, que instituem *deveres preliminares*, dependentes das possibilidades fáticas e normativas (ÁVILA, 2009, p. 26).

Outra diferença entre regras e princípios está no *modo de aplicação*. As regras são aplicadas por *subsunção*, enquanto os princípios, por *ponderação*.

As regras, por exigirem a realização de comandos determinados, têm *pretensão de exclusividade*, isto é, são consideradas ou cum-

³ Conforme José Joaquim Gomes Canotilho, o “conteúdo, *prima facie*, de um direito pode não ser o seu conteúdo definitivo, quando, em virtude de um juízo de ponderação concreto, houver necessidade de o restringir conferindo maior peso a outros bens ou direitos” (CANOTILHO, 2008, p. 205).

pridas, ou descumpridas: *tudo ou nada*⁴. Se uma regra é válida, está ordenando exatamente o que ela exige, nem mais nem menos. Logo, não há como harmonizar a aplicação de duas regras contraditórias, senão excluindo uma delas para que a outra prevaleça⁵. Isso se dá mediante a aplicação dos tradicionais critérios normativos ou metarregras de resolução de antinomia jurídica: *lex superior derogat inferiori* (lei superior derroga a inferior), *lex specialis derogat generali* (lei especial derroga a geral) e *lex posterior derogat priori* (lei posterior derroga a anterior).

Por outro lado, os princípios, por serem mandamentos de otimização, devem ser aplicados na *maior medida possível*, isto é, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas. As colisões de princípios não se resolvem no *plano da validade*, uma vez que os princípios, diferentemente das regras, não têm a *pretensão de exclusividade*. Havendo colisões principiológicas, não há como definir que sempre um princípio prevalecerá sobre o outro; tudo dependerá das circunstâncias do caso concreto. A colisão entre princípios depende da instituição de *critérios de prevalência* entre os princípios envolvidos, critérios esses que serão estabelecidos de acordo com as circunstâncias do fato concreto e em função do peso relativo de cada princípio, instituindo uma *hierarquia móvel* entre os princípios, a qual pode ser modificada, se alterado o contexto fático e normativo (ÁVILA, 2001, p. 7).

De qualquer modo, a norma é resultado da interpretação e, por isso, não se pode ignorar a dimensão argumentativa do Direito. A exegese da norma vai depender do significado que se atribui às palavras contidas no enunciado normativo.

⁴ “As regras são aplicáveis à maneira tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão.” (DWORKIN, 2002, p. 39). Do mesmo modo, ensina Robert Alexy: “A teoria dos princípios é capaz não só de estruturar racionalmente a solução de colisões de direitos fundamentais. [...] Ela possibilita um meio-termo entre vinculação e flexibilidade. A teoria das regras conhece somente a alternativa: validade ou não validade” (ALEXY, 1999, p. 79).

⁵ “Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida. A decisão de saber qual delas é válida e qual deve ser abandonada ou reformulada deve ser tomada recorrendo-se a considerações que estão além das próprias regras” (DWORKIN, 2002, p. 43).

A individualização da norma jurídica, não raro, é uma atividade complexa que não se exaure no plano linguístico. A pluralidade de significados atribuíveis a um único significante, os distintos valores presentes em sociedades pluralistas, a conciliação dos diferentes fins que a norma deve alcançar e o modo de operacioná-la na realidade evidenciam os vários planos (linguístico, axiológico, teleológico e operativo) que desafiam o intérprete na construção da norma (GARCIA, 2014a, p. 58-59). O significado do enunciado normativo passa também pela indagação moral sobre quais critérios devem prevalecer quando se atribui ao enunciado linguístico uma determinada significação (COELHO, 2014, p. 101-102).

O princípio da independência funcional, como todo e qualquer *mandamento* (ou comando) *de otimização*, pode ser concretizado de modos diferentes, dependendo das possibilidades fáticas e normativas. Como a sua esfera de aplicabilidade é *relativamente indeterminada*, cabe examinar a sua dimensão normativa, bem como o modo como o Conselho Nacional do Ministério Público e os Tribunais Superiores o têm aplicado nos casos concretos.

3. Dimensão positiva do princípio da independência funcional

O artigo 127, § 1º, da Constituição Federal elencou três princípios institucionais do Ministério Público: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

A Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, trata da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispondo sobre normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos dos Estados. No seu artigo 1º, parágrafo único, reproduz o texto do artigo 127, § 1º, da Constituição Federal.

Além disso, a expressão “independência funcional” aparece no artigo 41, inc. V, dessa Lei, que, ao versar sobre as prerrogativas dos membros do Ministério Público no exercício de sua função, afirma que eles gozam de inviolabilidade pelas opiniões que externarem ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentais, *nos limites de sua independência funcional*.

Na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, o termo “independência funcional” é mencionado seis vezes: i) no artigo 4º: da mesma forma que no artigo 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.625/1993, é transcrito o artigo 127, § 1º, da Constituição Federal para reafirmar que a independência funcional é um dos três princípios institucionais do Ministério Público; ii) no artigo 41: afirma-se que, em cada Estado e no Distrito Federal, será designado pelo Procurador-Geral da República um Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, com atribuição de expedir instruções para o exercício das funções dos órgãos de Procurador dos Direitos do Cidadão, *respeitado o princípio da independência funcional*; iii) no artigo 61, que versa sobre as competências das Câmaras de Coordenação e Revisão (isto é, órgãos setoriais de coordenação, de integração e revisão do exercício funcional do Ministério Público Federal; cf. art. 58), dentre as quais a de promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em órgãos ligados ao setor de sua competência, observado *o princípio da independência funcional*. A mesma regra existe, de forma expressa, em relação ao Ministério Público do Trabalho (art. 101, I), ao Ministério Público Militar (art. 136, I) e ao Ministério Público do Distrito Federal (art. 171, I).

Cada Estado da Federação brasileira possui uma lei própria para estabelecer o Estatuto de seu respectivo Ministério Público. Na maior parte dos Estados-Membros, a Lei Estadual reproduz a Lei Federal nº 8.625/1993. No Estado do Paraná, por exemplo, a Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999, repete a expressão “independência funcional” nos artigos 1º, parágrafo único, e 153, V, com os mesmos dizeres dos artigos 1º, parágrafo único, e 41, V, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

No Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Resolução nº 92, de 13 de março de 2013, a expressão “independência funcional” aparece uma única vez, no Capítulo VII, “Da Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público”. O artigo 116 do Regimento prevê ainda que o CNMP zelará pela independência funcional e pelo livre exercício das competên-

cias administrativas do Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, sempre que houver ofensa, ameaça ou restrição à *independência funcional* de seus membros ou interferência indevida na autonomia de seus órgãos, observando-se o procedimento previsto nos artigos 118 a 122 do Regimento Interno.

Em Recomendações do CNMP, o princípio da independência funcional também é referido. A Recomendação nº 16, de 28 de abril de 2010 (sobre a atuação dos membros do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil) e a nº 19, de 18 de maio de 2011 (que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público em segundo grau) deixam claro que os membros do Ministério Público são independentes no exercício de suas funções, não estando sujeitos a ordens de terceiros, nem mesmo de seus superiores hierárquicos, no sentido de agir desta ou daquela maneira dentro do processo (MORAES, 2006, p. 1680).

Nesse sentido, o artigo 5º da primeira Recomendação arrola hipóteses em que a intervenção ministerial como *custos legis* é desnecessária, mas preserva a independência funcional⁶ e a autonomia de

⁶ Art. 5º Perfeitamente identificado o objeto da causa e respeitado o princípio da independência funcional, é desnecessária a intervenção ministerial nas seguintes demandas e hipóteses: I - Intervenção do Ministério Público nos procedimentos especiais de jurisdição voluntária; II - Habilitação de casamento, dispensa de proclamas, registro de casamento *in articulo mortis* – nuncupativo, justificações que devam produzir efeitos nas habilitações de casamento, dúvidas no Registro Civil; III – Ação de divórcio ou separação, onde não houver cumulação de ações que envolvam interesse de menor ou incapaz; IV - Ação declaratória de união estável, onde não houver cumulação de ações que envolva interesse de menor ou incapaz; V - Ação ordinária de partilha de bens; VI - Ação de alimentos, revisional de alimentos e execução de alimentos fundada no artigo 732 do Código de Processo Civil, entre partes capazes; VII - Ação relativa às disposições de última vontade, sem interesse de incapazes, excetuada a aprovação, cumprimento e registro de testamento, ou que envolva reconhecimento de paternidade ou legado de alimentos; VIII - Procedimento de jurisdição voluntária relativa a registro público em que inexistir interesse de incapazes; IX - Ação previdenciária em que inexistir interesse de incapazes; X - Ação de indenização decorrente de acidente do trabalho; XI - Ação de usucapião de imóvel regularmente registrado, ou de coisa móvel, ressalvadas as hipóteses da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; XII - Requerimento de falência ou de recuperação judicial da empresa, antes da decretação ou do deferimento do pedido; XIII - Ação de qualquer natureza em que seja parte sociedade de economia mista; XIV - Ação individual em que seja parte sociedade em liquidação extrajudicial; XV - Ação em que for parte a Fazenda ou Poder Público (Estado, Município, Autarquia ou Empresa Pública), com interesse meramente patrimonial, a exemplo da execução fiscal e respectivos embargos, anulatória

cada uma das unidades do Ministério Público para disciplinarem, sem caráter vinculativo, as hipóteses de intervenção no processo civil (art. 6º)⁷. Isso significa que, mesmo em situações pacíficas em que é desnecessária a intervenção ministerial (como, por exemplo, nas execuções fiscais, inclusive pela Súmula 189 do STJ)⁸, pode o agente ministerial intervir⁹.

A mesma autonomia para regulamentar as matérias para atuação em segundo grau foi assegurada no artigo 4º da Recomendação nº 19/2011, respeitada também a independência funcional¹⁰.

de débito fiscal, declaratória em matéria fiscal, repetição de indébito, consignação em pagamento, possessória, ordinária de cobrança, indenizatória, anulatória de ato administrativo, embargos de terceiro, despejo, ações cautelares, conflito de competência e impugnação ao valor da causa; XVI - Ação de desapropriação, direta ou indireta, entre partes capazes, desde que não envolvam terras rurais objeto de litígios possessórios ou que encerrem fins de reforma agrária (art. 18, § 2º, da LC 76/93); XVII - Ação que verse sobre direito individual não-homogêneo de consumidor, sem a presença de incapacidade; XVIII - Ação que envolva fundação que caracterize entidade fechada de previdência privada; XIX - Ação em que, no seu curso, cessar a causa de intervenção; XX - Em ação civil pública proposta por membro do Ministério Público, podendo, se for o caso, oferecer parecer, sem prejuízo do acompanhamento, sustentação oral e interposição de medidas cabíveis, em fase recursal, pelo órgão com atuação no segundo grau; (Alterado pela Recomendação nº 19, de 18 de maio de 2011). XXI - Assistência à rescisão de contrato de trabalho; (Revogado pela Recomendação nº 22, de 17 de setembro de 2013) XXII - Intervenção em mandado de segurança.

⁷ Art. 6º. Recomenda-se, ainda, que as unidades do Ministério Público, respeitada a autonomia, disciplinem a matéria da intervenção cível, também por ato interno, preservada a independência funcional dos membros da Instituição, sem caráter normativo ou vinculativo, nos termos acima referidos.

⁸ “É desnecessária a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais” (1ª Seção, julgado em 11/06/1997, pub. DJ 23/06/1997).

⁹ “Pedido de Providências. Improcedência, à falta de amparo legal. A manifestação do Ministério Público nas demandas de execuções fiscais, conquanto desnecessárias, não é vedada. Incumbe ao Promotor de Justiça avaliar o cabimento de sua manifestação, nos limites de suas atribuições e consonantes com o bom senso. Incompetência do CNMP para interferir nas atribuições dos membros do Ministério Público, os quais atuam sob o pálio do sagrado princípio da independência funcional, insculpido do Art. 127, § 1º, da Constituição da República. Pedido conhecido e rejeitado. Arquivamento dos autos” (CNMP, Processo 141/2008-98, j. em 25/06/2008).

¹⁰ Art. 4º. As unidades do Ministério Público, respeitada a autonomia, devem disciplinar, por ato interno do órgão competente, as matérias para a atuação em segundo grau, respeitada a independência funcional, a distribuição e a organização administrativa das Procuradorias.

4. Aplicação do princípio da independência funcional pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)

O Conselho Nacional do Ministério Público, criado em 30 de dezembro de 2004 pela Emenda Constitucional nº 45, é composto de 14 membros, que representam diversos setores da sociedade, e tem como objetivo imprimir uma visão nacional ao Ministério Público. É responsável pela orientação e fiscalização de todos os ramos do Ministério Público brasileiro, seja da União (composto pelos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios), seja dos Estados. Trata-se de uma instituição aberta aos cidadãos, que podem encaminhar reclamações contra membros, órgãos ou serviços auxiliares do Ministério Público.

As atribuições do CNMP estão previstas no artigo 130-A, § 2º, da Constituição Federal, cabendo-lhe, entre outras, zelar pela autonomia funcional e administrativa do MP, pela observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37/CF), apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros e órgãos da instituição, avocar processos disciplinares em curso, rever processos disciplinares julgados a menos de um ano, determinar a remoção, disponibilidade ou aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviços e aplicar outras sanções administrativas.

Em 28 de abril de 2009, o CNMP editou o Enunciado nº 6, segundo o qual os “atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público”. A aprovação desse Enunciado está intimamente ligada à proteção do princípio da independência funcional.

Pelo Enunciado nº 6, o CNMP não tem competência para anular ou reformar atos praticados pelos *órgãos*¹¹ da instituição, referentes à ati-

¹¹ São *órgãos* de administração dos Ministérios Públicos Estaduais, pelos artigos 5º e 6º da Lei Orgânica Nacional (Lei nº 8.625/1993), a Procuradoria-Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, a Corregedoria-Geral do Ministério Público, mas também as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça. Ademais, são órgãos de execução do Ministério Público (art. 7º): o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça

vidade finalística do Ministério Público, sejam eles praticados no plano judicial ou extrajudicial. Aliás, os atos praticados tanto no inquérito policial, quanto no civil (e também nos demais procedimentos preparatórios), não se confundem com os atos administrativos inerentes à gestão administrativa e financeira do Ministério Público (exegese do art. 130-A, § 2º, CF). É por isso que o artigo 28 do Código de Processo Penal afirma que o Procurador-Geral de Justiça ou o Procurador-Geral da República jamais poderão determinar que o Promotor de Justiça ou o Procurador da República, proponente do arquivamento, dê início à ação penal, limitando-se a designar outro membro da instituição para analisar o inquérito, que, por sua vez, em nome do princípio da independência funcional, poderá oferecer a denúncia ou insistir no pedido de arquivamento (SILVA, 1994, p. 396-399).

Nesse caso, o magistrado terá de remeter novamente os autos ao Procurador-Geral para a designação de outro Promotor de Justiça/Procurador da República, a fim de examinar o inquérito. De igual

e os Promotores de Justiça. Por fim, são órgãos auxiliares do MP (art. 8º): os Centros de Apoio Operacional, a Comissão de Concursos, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, os órgãos de apoio administrativo e os estagiários. Por sua vez, o artigo 43 da Lei Complementar nº 75/1993 afirma que são órgãos do Ministério Público Federal: o Procurador-Geral da República, o Colégio de Procuradores da República; o Conselho Superior do Ministério Público Federal; as Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; a Corregedoria do Ministério Público Federal; os Subprocuradores-Gerais da República; os Procuradores Regionais da República e os Procuradores da República. Em relação ao Ministério Público do Trabalho, o artigo 85 da Lei Complementar nº 75/1993 enuncia os seus órgãos: o Procurador-Geral do Trabalho, o Colégio de Procuradores do Trabalho, o Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho, a Corregedoria do Ministério Público do Trabalho, os Subprocuradores-Gerais do Trabalho, os Procuradores Regionais do Trabalho e os Procuradores do Trabalho. Em relação ao MP Militar, o artigo 118 da mesma lei complementar assevera serem seus órgãos: o Procurador-Geral da Justiça Militar, o Colégio de Procuradores da Justiça Militar, o Conselho Superior do Ministério Público Militar, a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Militar, a Corregedoria do Ministério Público Militar, os Subprocuradores-Gerais da Justiça Militar, os Procuradores da Justiça Militar e os Promotores da Justiça Militar. Quanto aos órgãos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o artigo 153 se refere ao Procurador-Geral de Justiça, ao Colégio de Procuradores e Promotores de Justiça, ao Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, à Corregedoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, aos Procuradores de Justiça, aos Promotores de Justiça e aos Promotores de Justiça Adjuntos.

modo, o artigo 9º da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) assevera que o Conselho Superior do Ministério Público, caso discorde da promoção de arquivamento dos autos de inquérito civil (e também de procedimento preparatório, pelo art. 10, § 4º, II, da Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, do CNMP), designará outro órgão da instituição para realizar o exame do procedimento e, se ficar convencido, proceder ao ajuizamento da ação ou, em manifestação fundamentada, devolver os autos ao Conselho Superior, a fim de que este designe outro membro para apreciar o inquérito.

O Conselho Nacional do Ministério Público tem reforçado a importância do princípio da independência funcional ao rechaçar o controle da atividade-fim dos membros do Ministério Público em diversas hipóteses concretas.

Nas decisões do CNMP, é comum encontrar representações por inércia e requerimentos para aplicação de medidas disciplinares rechaçadas com fundamento no princípio da independência funcional.

Nesse sentido, no Processo nº 628/2010-95, julgado em 8 de novembro de 2010, foi considerada improcedente uma representação que questionava o arquivamento de procedimento preparatório. Aplicando o Enunciado nº 6, decidiu-se que a conduta do membro do Ministério Público é insindicável, por se basear em parecer fundamentado, onde externa sua convicção jurídica sobre a matéria. Tal orientação do CNMP é pacífica; não por outra razão, por exemplo, no Processo nº 22/2014-83, em 18 de agosto de 2014, ficou decidido que o arquivamento de inquérito civil, desde que devidamente fundamentado, constitui atividade finalística do membro ministerial, sendo, por isso, insuscetível de revisão¹².

O mesmo entendimento tem sido utilizado nos arquivamentos de inquéritos policiais ou de procedimentos investigatórios criminais, quando o membro do Ministério Público, em decisão fundamentada, não verifica a presença de justa causa para a propositura da

¹² À guisa de ilustração, mencionam-se outros julgados, com o mesmo entendimento: Processo nº 30/2008-81, julgado em 25/06/2008; nº 129/2014-21, julgado 03/12/2014; nº 164/2011-06, julgado em 11/01/2013.

ação penal¹³. O CNMP, com base no princípio da independência funcional, também não conheceu de pedido de providências para trancamento de procedimento investigatório criminal, em que se alegava suposto ato abusivo de Promotor de Justiça na investigação de crimes cometidos por membros da Polícia Civil do Estado Ceará, ocasião em que também sustentou a ausência de monopólio da investigação criminal pela Polícia Civil¹⁴.

Em processos administrativos disciplinares, o CNMP também tem enaltecido o princípio da independência funcional. Por exemplo, no Processo nº 74/2011-15, julgado em 11 de janeiro de 2013, questionava-se a conduta de Promotor de Justiça que teria utilizado em entrevista jornalística expressões contrárias ao dever legal de zelar pelo prestígio da justiça e pelo respeito aos magistrados. O CNMP avocou os autos de processos administrativos disciplinares da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado da Bahia para julgar improcedente a persecução disciplinar, por entender que a conduta integra a imunidade e liberdade de expressão dos membros do Ministério Público, prerrogativa constante do artigo 41, V, da Lei Orgânica Nacional do MP (Lei nº 8.625/93)¹⁵.

Além disso, o princípio da independência funcional tem sido questionado nos julgamentos das reclamações para a preservação da autonomia do Ministério Público.

¹³ Nesse sentido, dentre outros, o Processo nº 51/2013-64, julgado em 27/09/2013, e nº 419/2014-75, decidido em 03/06/2014.

¹⁴ “O Ministério Público, além de supervisionar o inquérito policial (exercendo a função que lhe é constitucionalmente atribuída de controle externo da atividade policial), pode também complementar outras formas de apuração de ilícitos (como os procedimentos de fiscalização do INSS e da Receita Federal, por exemplo), ou realizar diretamente suas próprias diligências investigatórias. Matéria inquestionável, pois atinente à atividade-fim do membro do Ministério Público. Princípio da independência funcional. Ausência de ilícito penal ou mesmo de infração funcional. Pedido de providências não conhecido” (Processo nº 237/2006-94, julgado 08/06/2006). Sobre o poder investigatório do Ministério Público como cláusula pétrea, verificar, entre outros: CAMBI; BOLZANI, 2014, p. 21-51; CAMBI; ANTUNES, 2014. p. 187-221.

¹⁵ Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] V - gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional.

No Processo nº 661/2012-87, julgado em 3 de junho de 2013, o CNMP considerou improcedente o pedido de devolução de inquérito civil à 17ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa do Patrimônio Público de Belo Horizonte, por ter o Procurador-Geral de Justiça avocado os autos, dada a possibilidade de investigar o Chefe do Poder Executivo Estadual. Considerou que já havia procedimento preparatório no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça com objeto idêntico. Também afirmou, com base no artigo 10, X, da Lei nº 8.625/93¹⁶ e no artigo 69, XI, da Lei Complementar Estadual mineira, que o Procurador-Geral de Justiça é a autoridade competente para decidir conflito de atribuições entre os membros do Ministério Público.

Já no Processo nº 628/2012-57, o CNMP também julgou improcedente a reclamação para a preservação da autonomia do Ministério Público, que pretendia a suspensão do ato de avocação de procedimento preparatório, praticado pelo Procurador-Geral de Justiça em exercício do Estado de Goiás, com base no artigo 29, inc. VIII, da Lei 8.625/93¹⁷.

Tratava-se da apuração de suposto ato ilícito do Procurador-Geral de Justiça, em que o Procurador-Geral em exercício – o decano da instituição – assumiu a responsabilidade de investigar e promover medidas judiciais em face do investigado. O CNMP, por se tratar de ilícito civil, descartou a tese da existência de um foro por prerrogativa de função, mas considerou que o Procurador-Geral de Justiça, por simetria, deve ter tratamento similar ao que a legislação orgânica do Ministério Público reserva aos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Presidente do Tribunal de Contas Estadual. Com efeito, rejeitou a alegação de violação do princípio da independência funcional do Promotor de Justiça da Capital de Goiás, que estava investigando os fatos¹⁸.

¹⁶ Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça: [...] X - dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem deva officiar no feito.

¹⁷ Art. 29. Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, compete ao Procurador-Geral de Justiça: [...] VIII - exercer as atribuições do art. 129, II e III, da Constituição Federal, quando a autoridade reclamada for o Governador do Estado, o Presidente da Assembléia Legislativa ou os Presidentes de Tribunais, bem como quando contra estes, por ato praticado em razão de suas funções, deva ser ajuizada a competente ação.

¹⁸ “2. O Procurador-Geral de Justiça, por simetria, deve ter tratamento similar ao que

Além disso, no Processo nº 961/2011-85, decidido em 14 de outubro de 2013, o CNMP julgou improcedente a reclamação para a preservação da autonomia do Ministério Público do Trabalho, em relação a descumprimento de servidor (analista processual, lotado em setor administrativo da instituição) que deixou de elaborar minuta de petição inicial de ação de execução de Termo de Ajustamento de Conduta. Considerou que o servidor ter descumprido o despacho exarado por membro do Ministério Público do Trabalho não é causa violadora do princípio da independência funcional, nem tampouco impede o exercício do cargo de Procurador do Trabalho. Isso porque é atribuição primária do membro do Ministério Público do Trabalho, prevista no rol do artigo 83 da Lei Complementar Federal nº 75, de 20 de maio de 1993, a formulação de peças e manifestações processuais, não podendo deixar de fazê-lo em razão da negativa do servidor¹⁹.

Além disso, o CNMP tem aplicado o princípio da independência funcional em Procedimento de Controle Administrativo. No Processo nº 733/2012-96, de 3 de junho de 2013, foi julgado procedente o pedido de suspensão da eficácia de projeto de lei, de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que pretendia a criação de Procuradoria de Justiça de Fundações, com atribuições típicas de órgão de execução. O Conselho Nacional do Ministério Público entendeu que o projeto de lei criaria maior burocratização no procedimento de fiscalização das fundações e enti-

a legislação orgânica do Ministério Público reserva aos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Presidente do Tribunal de Contas Estadual. Cuida-se de tratamento horizontal aos chefes de Poder, matéria que não se confunde, a toda evidência, com o instituto do “foro privilegiado”. 3. A LOMP/GO observou os princípios da Legalidade e do Promotor Natural ao atribuir ao decano da Instituição a responsabilidade de investigar e promover medidas judiciais em face do Procurador-Geral de Justiça, já que tal atribuição é pautada por absoluta impessoalidade, sendo aferida a partir de critérios objetivos de antiguidade. Hipótese que não trata, por óbvio, de qualquer determinação casuística, com o desígnio de instaurar a condenável figura do ‘acusador de exceção’”.

¹⁹ “2. O fato do servidor não ter cumprido com o despacho exarado por membro do Ministério Público do Trabalho não é causa violadora do princípio da independência funcional ou impede o exercício do cargo de Procurador do Trabalho. [...] 4. Não se pode permitir que, em havendo negativa de um servidor em formular minuta de peça judicial, deixe o membro do Ministério Público de fazê-lo. Assim, deve-se afirmar ao membro do Ministério Público do Trabalho que a ele compete a elaboração de peça inicial de execução a ser proposta em face de descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta formulado no bojo do Procedimento Preparatório nº 000164.2004.05.000/9”.

dades similares, ao dividir as atribuições extrajudiciais – que seriam atribuídas a Procurador de Justiça – das judiciais, que ficariam a cargo da Promotoria de Justiça Cível. Com isso, o Procurador de Justiça identificaria uma ilegalidade e a remeteria ao Promotor de Justiça, o que influiria indiretamente na sua independência funcional. Determinou, pois, que o Procurador-Geral de Justiça não encaminhasse ao Poder Legislativo Estadual o projeto de lei que pretendia criar Procuradorias de Justiça de Fundações, por ser ilegal, ou, caso já tivesse remetido, para retirar a iniciativa do referido projeto de lei.

5. Independência funcional: princípio absoluto ou relativo?

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, verifica-se divergência quanto ao caráter absoluto ou relativo do princípio da independência funcional.

No julgamento nº 537/2010-50, de 17 de novembro de 2012, o CNMP considerou improcedente uma representação por inércia do Ministério Público Estadual, que, em decisão fundamentada, arquivou procedimento por entender que não houve ato de improbidade administrativa, nos seguintes termos:

É insindicável a conduta de membro do Ministério Público que, em decisão fundamentada, externa sua convicção jurídica sobre a matéria, especialmente por se tratar de atividade-fim, nos termos do enunciado nº 06 do CNMP

A mesma linha de raciocínio foi utilizada pelo CNMP no Processo 1.030/2011-02, de 28 de agosto de 2013, quando, também em representação por inércia, foi alegado que membro do Ministério Público do Rio de Janeiro teria demorado a tomar providências em pedido sobre guarda de filho. O Conselho Nacional julgou improcedente a representação, afirmando o seguinte:

[...] a realização de atos concernentes à atividade-fim do Ministério Público, quando ausente inércia ou excesso de prazo, é insindicável pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em razão da garantia da independência funcional.

Porém o próprio Conselho Nacional do Ministério Público possui decisões que mitigam a rigidez do princípio da independência funcional.

No pedido de revisão de processo disciplinar (Processo nº 631/2008-94, de 5 de dezembro de 2008), o CNMP decidiu, de forma expressa, que o princípio da independência funcional comporta limites, quando resulta na violação de deveres funcionais. Nesse caso, a conduta do agente ministerial deve ser analisada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no âmbito disciplinar, ainda que se examine o exercício de sua atividade-fim. No caso em apreço, o Promotor de Justiça, em atuação no Tribunal do Júri, pediu, insistiu na oitiva de testemunhas ausentes, o que causou sucessivos adiamentos. Quando as testemunhas compareceram ao Plenário do Tribunal do Júri, o Promotor de Justiça desistiu de ouvi-las e requereu a absolvição do réu, tendo, assim, suprimido a autonomia do Conselho de Sentença. O CNMP aplicou a pena de suspensão de quatro dias ao Promotor de Justiça, por violação do dever de atuar com zelo e presteza²⁰.

Além disso, no recurso interno em reclamação disciplinar contra membros do Ministério Público de São Paulo (Processo nº 582/2013-57), o CNMP conheceu do recurso, mas no mérito não lhe deu provimento. Consignou que os órgãos da administração superior e o Conselho Nacional do Ministério Público podem controlar a atividade finalística de membros do Ministério Público, quando atuações teratológicas resvalarem na seara disciplinar. Examinando o mérito do recurso, o CNMP decidiu que não houve, no caso concreto, desrespeito a deveres funcionais²¹.

²⁰ “A independência funcional comporta limites. Se da atuação do promotor no Tribunal do Júri, ainda que no exercício de sua atividade-fim, resulta violação a deveres funcionais, é possível a análise da conduta no campo disciplinar. - A insistência na oitiva de testemunhas ausentes, causando sucessivos adiamentos, e o posterior pedido de desistência de sua ouvida quando de seu comparecimento, requerendo a absolvição do réu, suprime a autonomia do Conselho de Sentença e viola o dever de atuar com zelo e presteza. Sucessivas ausências falsamente justificadas, com pedidos de adiamento de Sessões do Júri sem qualquer respaldo documental caracteriza violação a dever funcional. Condenação confirmada. - Pedidos puros e simples de exclusão de qualificadoras em Plenário, devidamente analisados pelos jurados, estão no âmbito da independência funcional. Absolvição destas imputações que se impõe. - Pedido de Revisão Disciplinar parcialmente procedente, para aplicar a pena de suspensão de quatro dias”.

²¹ “RECURSO INTERNO EM RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE PREVARICAÇÃO. INDEPENDÊNCIA

Vale lembrar também um caso decidido pelo Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, discutido por Hugo Nigro Mazzilli (1995). Tratava-se de analisar a conduta de um Promotor de Justiça, em processo criminal em que o réu foi condenado pela posse de algumas gramas de cocaína, com base no ora revogado artigo 16 da Lei nº 6.368/76. O sentenciado apelou e o Promotor opinou pela absolvição do recorrente, por considerar que o fato não constituía infração penal (art. 386, III, do Código de Processo Penal). O Procurador de Justiça que atuava junto ao Tribunal de Justiça comunicou o fato à Corregedoria-Geral do Ministério Público, que anotou um conceito “insuficiente” na ficha funcional do Promotor, por considerar que ele havia negado vigência à antiga Lei de Tóxicos, ainda que tivesse invocado, em manifestação fundamentada, a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei nº 6.368/76. O Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, em recurso protocolado pelo Promotor de Justiça, reformou a decisão do Corregedor-Geral, com fundamento no princípio da independência funcional. Sustentou que, sem a proteção desse princípio, os órgãos do Ministério Público seriam meros funcionários subordinados ou hierarquizados, o que retiraria toda a nobreza da instituição, construída com base na mesma liberdade funcional dos demais agentes políticos e semelhante àquelas dos membros do Poder Judiciário em seus julgamentos.

Com efeito, não se admite o patrulhamento ideológico da instituição (órgãos da administração superior ou do Conselho Nacional de Justiça), o que esvaziaria o princípio da independência funcional. Apesar disso, tal princípio não é absoluto, pois é admissível o controle da atuação funcional em casos de extrema gravidade, de sério e inaceitável desvio funcional, provocado por negligência ou dolo, não se excluindo a imposição de sanções disciplinares em casos teratológicos, ainda que esteja em exame o conteúdo de manifestações processuais (MAZZILLI, 1995).

FUNCIONAL. RECURSO DESPROVIDO. 1. O entendimento do membro do Ministério Público, na sua atividade finalística, está resguardado pela independência de juízo, somente controlável, pelos órgãos de Administração Superior e por este Conselho Nacional do Ministério Público, quando de teratologia tal que resvale na própria seara disciplinar. 2. No caso dos autos, todas as decisões dos membros reclamados foram devidamente fundamentadas. 3. Não houve desrespeito a deveres funcionais. 4. Recurso conhecido e não provido”.

A questão quanto à existência de limites ao princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público foi objeto de intenso debate pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 28.408²².

No caso examinado, o Procurador de Justiça do Estado do Espírito Santo requereu providências ao Conselho Nacional do Ministério Público, em 21 de junho de 2009, acerca da conduta de determinado Promotor de Justiça, que em suas manifestações processuais solicitava que o órgão do Ministério Público, em segundo grau, não fosse intimado para apresentar parecer recursal, após a apresentação de razões ou contrarrazões de recurso da mesma instituição com atuação em primeira instância. Em 20 de outubro de 2009, o CNMP julgou procedente a Representação para a Preservação da Autonomia do Ministério Público nº 757/2009-40, protocolada pelo Procurador de Justiça, determinando que o Promotor de Justiça se abstivesse de formular requerimentos no sentido de que os feitos em que atua fossem julgados sem a intimação do órgão do Ministério Público em segundo grau. Além disso, decidiu que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Espírito Santo instaurasse procedimento administrativo disciplinar para apurar eventual falta funcional do Promotor de Justiça.

Contra a decisão do CNMP, o Promotor de Justiça impetrou mandado de segurança no STF. Argumentou que o Conselho Nacional do Ministério Público, pelo artigo 130-A, § 2º, da CF, não possuía competência para apreciar a legalidade dos atos decorrentes das funções institucionais do Ministério Público, cuja análise estaria reservada ao Poder Judiciário pelos meios de controle previstos no ordenamento jurídico.

A 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 28.408, denegou a segurança. Concluiu que a independência funcional, garantida ao impetrante pelo artigo 127, § 1º, da CF, *não é irrestrita*, pois o membro do Ministério Público deve respeito à Constituição e

²² Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 18/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2014 PUBLIC 13-06-2014.

às leis²³. Conclui, pois, que não poderia o impetrante, a pretexto de exercer sua independência funcional, formular requerimentos que tolhessem prerrogativas igualmente garantidas pela Constituição da República ou pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público aos demais órgãos e membros do Ministério Público que atuam em segunda instância.

Além disso, o STF decidiu que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público zelar pela autonomia funcional do Ministério Público, conforme dispõe o inciso I do § 2º do art. 130-A da Constituição da República²⁴.

De qualquer modo, importa salientar que é um equívoco a afirmação de que um princípio jurídico – mesmo com a relevância da indepen-

²³ O artigo 41, IV, da Lei nº 8.625/1993 estabelece, como prerrogativa dos membros do Ministério Público, “receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista”. Ademais, o artigo 85, incisos II e III, da Lei Orgânica do MP do Espírito Santo dispõe, entre as prerrogativas dos seus membros: “II - ter vistas dos autos após distribuição aos órgãos perante os quais oficiem e intervirem nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato” e “III - receber notificação e intimação pessoal em qualquer processo ou procedimento, através da entrega dos autos com vista”.

²⁴ Porém é curioso notar que no MS 28028 (Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 30/10/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-107 DIVULG 06-06-2013 PUBLIC 07-06-2013) a mesma Turma concedeu mandado de segurança para cassar acórdão do Conselho Nacional do Ministério Público, no Procedimento de Controle nº 368/2008-33, sob o argumento de que o CNMP não poderia adentrar no controle da atividade-fim do Ministério Público. Tratava-se de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado pela Promotoria de Justiça da Comarca de Cariacica, no Estado do Espírito Santo, em possível infração ambiental decorrente de infração sonora, em que Cleber dos Santos se comprometeu em recolher, como compensação ambiental, o valor de R\$ 1.000,00. Encaminhado do TAC para a homologação do Conselho Superior do Ministério Público do Espírito Santo, o órgão colegiado determinou a anulação do procedimento preparatório, por entender que inexistia suporte probatório mínimo para subsidiar o TAC firmado. O membro do Ministério Público em primeiro grau levou a questão ao CNMP que, em procedimento de controle administrativo, anulou a decisão do Conselho Superior do MPES e manteve o TAC, por considerar que tal Conselho Superior somente deveria intervir se houvesse algum vício passível de nulidade, não competindo adentrar no mérito do TAC, sob pena de intervenção indevida. Entretanto, diversamente do que ocorreu no julgamento do MS 28.408, quando houve o exame de manifestação processual (atividade-fim, portanto), o STF reconheceu, de forma manifestamente incongruente, que o CNMP não poderia analisar a atividade-fim do Conselho Superior do Ministério Público estadual em relação ao TAC.

dência funcional – seja absoluto. A pós-modernidade²⁵ exige a construção de uma *dogmática jurídica “líquida”* ou *“fluida”* capaz de lidar com elementos heterogêneos (ZAGREBELSKY, 2007, p. 17), presentes em Constituições compromissórias como a brasileira. Logo, os conceitos devem manter a sua autonomia e conviver sem choques destrutivos, mesmo que existam certos movimentos de oscilação, a fim de que um componente não elimine os demais. Com efeito, uma dogmática rígida não atende aos objetivos da ciência e da política constitucionais. Portanto, o único conteúdo *sólido* das Constituições atuais e que precisa ser intransigentemente defendido é a *pluralidade de valores e de princípios* (ZAGREBELSKY, 2007, p. 17).

Como bem assinalou Gustavo Zagrebelsky (2007), a concepção do Direito “por princípios” não constitui uma *ameaça à certeza dos direitos*, porque *tem os pés na terra e não tem a cabeça nas nuvens*: a terra é tanto o ponto de partida para o desenvolvimento do ordenamento jurídico, quanto o de chegada (ZAGREBELSKY, 2007, p. 122). Os princípios se preocupam em conformar a realidade de acordo com os valores que a ela conferem. Logo, as *consequências práticas* do Direito não estão fora da sua aplicação, como pretendia o positivismo jurídico, sendo seu elemento qualitativo. Isso não implica concluir que os fatos devem ter prioridade sobre as normas, mas em sustentar posição de harmonização entre esses dois momentos indissociáveis de aplicação do Direito. Também possibilita que o Direito se volte à realidade, devendo operar, em cada caso concreto, segundo o valor que os princípios a ela assinalam, fazendo com que a validade da norma não se limite ao que dispõe o texto legislativo. Mostra, destarte, que não basta considerar o “direito dos livros”, mas levar em conta o “direito em ação” (ou, em outros termos, que o Direito “vivente” não é, exclusivamente, aquele que está escrito nas leis); rejeita ape-

²⁵ Uma das características dos tempos modernos é a relação cambiante entre espaço e tempo, como explica Zygmunt Bauman: “Graças a sua flexibilidade e expansividade recentemente adquiridas, o tempo moderno se tornou, antes e acima de tudo, a arma na conquista do espaço. Na moderna luta entre tempo e espaço, o espaço era o lado sólido e impassível, pesado e inerte, capaz apenas de uma guerra defensiva, de trincheiras – um obstáculo aos avanços do tempo. O tempo era o lado dinâmico e ativo na batalha, o lado sempre na ofensiva: a força invasora, conquistadora e colonizadora. A velocidade do movimento e o acesso a meios mais rápidos de mobilidade chegaram nos tempos modernos à posição de principal ferramenta do poder e da dominação” (2001, p. 17).

nas a “validez lógica”, reclamando por uma “validez prática” (ZAGREBELSKY, 2007, p. 122). Portanto, sendo a Constituição constituída de princípios, e contendo os princípios conceitos (como humanidade, dignidade, igualdade, liberdade, etc.) que se modificam no tempo, a Constituição é “viva”, porque aberta à evolução da cultura jurídica (ZAGREBELSKY, 2007, p. 98).

O princípio da independência funcional garante imunidade ao membro do Ministério Público contra as pressões *externas* (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico)²⁶ e *internas* (dos órgãos da administração superior do Ministério Público), mas não assegura que o agente ministerial possa agir *contra legem* ou mesmo com base em pautas pessoais ou subjetivas que contrariem os objetivos institucionais, presentes na Constituição Federal, assumidos perante a sociedade brasileira (GOULART, 2013).

Quando se afirma que o membro do Ministério Público, no exercício de suas funções, deve somente obediência ao Direito e à sua consciência, não significa que ele esteja autorizado a adotar juízos estritamente pessoais. A consciência, que legitima a aplicação do princípio da independência funcional, é a *consciência ética*, informada por valores *universais e impessoais*, pautados na democracia e na justiça social, e capazes de traduzir o compromisso transformador que o Ministério Público assumiu, pela via constitucional, com a sociedade brasileira (GOULART, 2013, p. 135).

²⁶ Não se pode ignorar que na história brasileira recente várias foram as iniciativas para tolher a atuação do Ministério Público brasileiro, como a Proposta de Emenda Constitucional nº 37/2011, que pretendia alterar o artigo 144, § 10º, da Constituição Federal, para retirar do MP o poder de investigação criminal, bem como o Projeto de Lei 2.961/97 (conhecido como Lei da Mordada), que pretendia classificar como crime a manifestação do Promotor de Justiça, entre outras autoridades, em qualquer meio de comunicação, impedindo a manifestação de opinião ou a divulgação sobre a investigação, mas também a revelação de fatos de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público. No XIV Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em Recife, em 2001, uma das teses se referia ao Projeto de Lei 2.961/97 e assim asseverava: “O controle quanto a qualquer excesso sem restringir a garantia do livre exercício das funções institucionais é de ser realizado pela Instituição, através dos próprios órgãos existentes. O que não se aceita é a indevida ingerência do poder legislativo, que visa apenas impedir a liberdade de ação, negando ou restringindo o formidável leque de funções conferidas ao Parquet pela Constituição Federal de 1988” (ROSA; GODOY FILHO, 2001. p. 28).

De igual modo, o agir do Ministério Público não decorre da obediência cega à lei, mas da utilização do Direito como instrumento político de transformação social, destinado à concretização da Constituição dirigente e à defesa dos direitos fundamentais, com especial atenção à tutela dos interesses das pessoas “invisíveis”, dos excluídos, dos vulneráveis e dos que estão à margem do mínimo existencial²⁷.

Os membros do Ministério Público possuem deveres institucionais ligados à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CF). Assim, a independência funcional não pode ser invocada para contrariar os fins estabelecidos pela Constituição Federal ao Ministério Público. Portanto, impor limitações à independência funcional não significa negá-la, mas sim adequá-la aos deveres inerentes à destinação institucional do Ministério Público.

Tal como a liberdade está sujeita à lei, a independência funcional do Ministério Público deve harmonizar-se com outros princípios, como

²⁷ Gilberto Giacoia, ao tratar de conselhos aos jovens Promotores, falou acerca de dois cuidados: a falta de vocação, de um lado, e o excesso de vocação, de outro: “Penso que há dois cuidados a se tomar situados em dois eixos que poderiam se complementar. O primeiro é o da falta de vocação. As novas gerações de promotores vivem um universo psicológico de cruel competição no campo das carreiras jurídicas. A disputa passa a reclamar uma formação excessivamente técnica no sentido do conhecimento formal do direito. E a busca pelo melhor lugar, no plano da colocação funcional de destaque em termos de importância de remuneração e de posto na república, acaba por gerar o que se propaga, até com um certo tom jocoso, como ‘geração concursista’. Essa falta de compromisso com os ideais institucionais, esse desapego vocacional, esse desamor filial, acabam sendo muito graves na consolidação de uma cultura própria de Ministério Público e que tanto nos credencia junto à sociedade. Lembro-me, aqui, da emotiva história de Philomena, recentemente reproduzida nas telas. E como nela se enfatiza a importância de nossas raízes. O ideal de MP deve estar introjetado na alma do promotor de justiça. O segundo eixo talvez seja o de excesso de vocação. Há aqueles que, entusiasmados demais, tomam uma postura unigênita. Cogitam habitar uma instituição insular, esquecendo-se que somos constelação e que não detemos o monopólio da verdade e da virtude. Que devemos relações republicanas. Aqui, a importância da permanente prática da humildade, do afastamento da arrogância e da truculência institucional, bem como da proximidade de uma visão humanista de nossa vocação. Em outras palavras, há que se ter claro que é muito mais promotor de justiça o agente político de transformação social que o dogmático, o possuidor de um inflexível tecnicismo, às vezes comodista, gramatical, semântico e literal, que muito se afasta do que esperam de nós. Pontes de ouro, canais condutores, num atuar preponderantemente preventivo, gradativamente politizando a sociedade. Por isso mesmo, nossos gabinetes devem ser sem portas” (2014, p. 16). Verificar ainda: GILCOIA, 2007, p. 279-286.

os da legalidade, moralidade e eficiência. Assim, presente uma hipótese em que a lei determina o agir ministerial, não pode o membro do Ministério Público deixar de atuar, seja para instaurar um procedimento administrativo, realizar diligência, propor uma ação, recorrer ou simplesmente participar de um ato judicial. A recusa em agir deve ser justificada com elementos fáticos e jurídicos. Portanto, não existe independência funcional para violar a lei, os deveres éticos do Ministério Público e o planejamento estratégico que permite, de forma organizada, otimizar os recursos públicos para que a instituição possua efetividade mínima necessária para ser reconhecida como essencial à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dessa maneira, o trabalho do membro do Ministério Público deve ser informado pelo planejamento institucional estratégico capaz de otimizar os recursos humanos e potencializar os resultados dos esforços e ações ministeriais para promover o desenvolvimento humano, social, político e econômico esperado pela sociedade brasileira²⁸.

6. Aplicação do princípio da independência funcional pelos Tribunais Superiores

A conformação jurisprudencial do princípio da independência funcional tem gerado debates nos Tribunais Superiores.

No HC 243.676/SP²⁹, a 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, em processo penal em que o acusado havia sido denunciado por roubo majorado e extorsão mediante sequestro, um membro do Ministério Público, em alegações finais, pediu a absolvição quanto ao delito de extorsão mediante sequestro. O juiz absolveu o acusado em relação a esse crime, e outro Promotor de Justiça apelou da decisão. O Ministro-Relator, Sebastião Reis Júnior, entendeu que houve preclusão para o Ministério Público, que não poderia recorrer da sentença por ausên-

²⁸ “Interessa à sociedade que cada um dos membros do Ministério Público atue afinado com os objetivos fundamentais da Instituição, a fim de que a atuação desta resulte em alterações perceptíveis da realidade social” (PROENÇA, 2001, p. 47).

²⁹ Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Rel. p/ Acórdão Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, julgado em 15/10/2013, DJe 04/08/2014.

cia de interesse processual. Afirmou que, no caso de um membro do Ministério Público se manifestar pela absolvição em alegações finais, e a sentença acatar essa manifestação, outro Promotor de Justiça não pode impugnar a sentença para requerer ao Tribunal a condenação, porque – embora a independência funcional não retire do Ministério Público a faculdade de retratação de seus posicionamentos –, as funções desempenhadas por seus integrantes não tem vinculação pessoal, mas representam a manifestação de todo o corpo da instituição.

Contudo, prevaleceu o voto do Ministro Rogério Schietti Cruz, pelo qual é possível que um membro do Ministério Público interponha apelação, postulando a condenação do acusado, mesmo quando a sentença acolhe manifestação de outro Promotor de Justiça, que, em alegações finais, requereu a absolvição do réu. A divergência de posições entre integrantes da instituição não elimina o conflito entre o interesse punitivo do Estado, representado pelo Ministério Público, e o interesse de proteção à liberdade do indivíduo. O Ministério Público é regido pelo princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, que impõe a sua propositura e a sua condução até o seu desfecho, ainda que, eventualmente, um membro possa se posicionar de forma diferente da de outro. Não prevalece no processo penal o instituto da sucumbência, tal como concebido no âmbito do processo civil, que se mede única e exclusivamente pela comparação entre o que foi pedido e o que foi concedido.

A mesma linha de raciocínio prevaleceu no julgamento do RHC 30.353/RN³⁰, quando se discutiu a existência de materialidade de crime de tortura (art. 1º, II, §§ 3º e 4º da Lei nº 9.455/1997), em que o laudo pericial não foi conclusivo no sentido de a vítima ter morrido em decorrência de agressões, nem excluiu a possibilidade de a vítima ter sofrido trauma na cabeça decorrente de uma queda. O Promotor de Justiça pediu o arquivamento do inquérito policial pela ausência de comprovação da materialidade delitiva. O magistrado discordou desse entendimento e, com fundamento no artigo 28 do Código de Processo Penal, remeteu os autos ao Procurador-Geral de Justiça, que designou outro Promotor para requerer novas diligências à autoridade policial, tendo culminado no oferecimento da denúncia. O STJ

³⁰ Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 20/08/2013, DJe 04/09/2013.

confirmou a legalidade do procedimento, em razão da autonomia e da independência funcional dos membros do Ministério Público.

Apesar da orientação majoritária do Superior Tribunal de Justiça, a exegese do artigo 127, § 1º, da Constituição Federal ainda não é pacífica. Tanto é que, em 11 de setembro de 2011, o Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no Recurso Extraordinário nº 590.908. Nesse recurso, o Ministério Público de Alagoas (MP-AL) pede a reforma de decisão do Tribunal de Justiça estadual, que entendeu que uma Promotora de Justiça estaria vinculada ao entendimento de seu antecessor, o qual teria pedido a impronúncia de um réu na fase de alegações finais, não podendo recorrer da decisão de primeira instância que acolheu o parecer do Ministério Público de que o acusado não fosse levado ao Tribunal do Júri.

O MP-AL invocou a violação do princípio da independência funcional para pedir que o réu seja pronunciado e, posteriormente, submetido a julgamento pelo Tribunal do Júri. A repercussão geral foi reconhecida pelos Ministros Dias Toffoli, Joaquim Barbosa, Carlos Ayres Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello. Em sentido contrário, consideraram que a controvérsia não possui repercussão geral os Ministros Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso e Luiz Fux, segundo os quais a causa versa sobre a existência de preclusão do direito do Ministério Público – que atua em uma mesma instância – de recorrer da decisão do Tribunal de Justiça.

Para o Ministro Ricardo Lewandowski, a discussão sobre a ocorrência de preclusão lógica, em face dos princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, bem como da violação da independência funcional, não ultrapassa o interesse subjetivo das partes. Ultrapassado o reconhecimento da repercussão geral, cabe ao Supremo Tribunal Federal decidir se o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, ao considerar que a Promotora de Justiça não poderia recorrer de decisão de impronúncia, baseada em parecer de outro membro do Ministério Público, violou o princípio da independência funcional. Tal repercussão geral é a de número 496, e os autos estão conclusos com o relator, Ministro Celso de Mello, desde 14 de junho de 2012.

Em outros julgamentos, todavia, o Supremo Tribunal Federal interpretou o princípio da independência funcional do Ministério Público. No HC 102.147-Agr³¹, embora sem fazer expressa menção ao princípio da independência funcional, a 2ª Turma considerou que a ocorrência de opiniões colidentes, manifestadas em momentos sucessivos por Procuradores de Justiça oficiantes no mesmo procedimento jurídico, não ofende o postulado do Promotor Natural, em face da autonomia intelectual que qualifica a atuação do Ministério Público.

Tratava-se de processo criminal em que o Procurador de Justiça que elaborou o parecer recursal opinou pela impronúncia do réu, ao passo que o Procurador que atuou na sessão de julgamento do recurso em sentido estrito perante a Primeira Câmara do Tribunal de Justiça de Goiás distribuiu memoriais e manifestou-se pela confirmação da sentença de pronúncia. No corpo do acórdão, o Min. Celso de Mello asseverou que:

[...] a garantia da independência funcional, viabilizada, entre outras, pela prerrogativa de inamovibilidade, reveste-se de caráter tutelar. É de ordem institucional (CF, art. 127, § 1º) e, nesse plano, acentua a posição autônoma do Ministério Público em face dos Poderes da República, com os quais não mantém vínculo de qualquer subordinação hierárquico-administrativa.

No HC 80.315³², a 1ª Turma decidiu que a concordância do Promotor de Justiça com a tese da defesa, deduzida na apelação, não vincula, em razão do princípio da independência funcional, os órgãos da instituição que oficiam junto ao Tribunal, nem os inibe de interpor recurso especial contra a decisão que, provendo o recurso da defesa, desclassificou a infração.

No HC 77.041³³, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais impetrou *habeas corpus* contra a decisão do Tribunal de Justiça que

³¹ Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 01/03/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014.

³² Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 29/08/2000, DJ 13-10-2000 PP-00011 EMENT VOL-02008-03 PP-00534.

³³ Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 26/05/1998, DJ 07-08-1998 PP-00022 EMENT VOL-01917-03 PP-00489.

anulou transação penal e, de consequência, determinou o prosseguimento do processo penal. O paciente havia sido denunciado pelo crime tipificado no artigo 299 do Código Penal (falsidade ideológica) e, após o recebimento da peça acusatória, por ocasião de seu interrogatório, o Promotor de Justiça propôs transação penal para a imediata aplicação de pena de multa, que foi aceita pelo paciente e homologada pelo juiz por sentença, na qual se declarou extinta a punibilidade.

O próprio Promotor de Justiça, percebendo que a pena cominada ao delito não autorizava a admissibilidade da transação penal (art. 61 da Lei nº 9.099/95), interpôs recurso em sentido estrito (art. 581, inc. III, CPP) para sustentar que não era admissível a transação penal na espécie. O Tribunal de Justiça mineiro, recebendo o recurso como apelação, deu-lhe provimento. O Supremo Tribunal Federal considerou que o Ministério Público, como *custos legis*, possui legitimidade para recorrer e, com base no princípio da independência funcional, pode manifestar-se de forma divergente, até no mesmo processo.

Ainda, no HC 69.957³⁴, a 2ª Turma do STF decidiu que não falta interesse processual ao Promotor de Justiça para recorrer de sentença absolutória em que outro membro da instituição, nas alegações finais, havia pedido a absolvição do acusado. Isto porque a manifestação do Ministério Público, em alegações finais, não vincula o julgador, tal como sucede com o pedido de arquivamento de inquérito policial (art. 28/CPP)³⁵.

Portanto, embora não exista uma solução definitiva quanto ao alcance do princípio da independência funcional e seja necessário aguardar o julgamento do STF acerca da Repercussão Geral nº 496, há vários julgados que confirmam a importância e o alcance desse princípio-garantia para o Ministério Público.

³⁴ Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 09/03/1993, DJ 25-03-1994 PP-05996 EMENT VOL-01738-01 PP-00159.

³⁵ No mesmo sentido, conferir: HC 108.459-CE, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 04/10/2011, DJe-222, divulg. 22-11-2011, pub. 23-11-2011.

7. Dimensão argumentativa do princípio da independência funcional

A *pretensão de universalidade* é uma exigência da argumentação jurídica. *Argumentação universal* é aquela aceita, de forma geral, dentro da sociedade e do sistema jurídico no qual está inserida, sendo racionalmente compreensível a todos (BARCELLOS, 2005, p. 126). Assim, os intérpretes jurídicos não podem valer-se de argumentos que somente façam sentido para um grupo, e não para a totalidade das pessoas (BARCELLOS, 2005, p. 126-127).

Tanto os membros do Ministério Público (Promotores e Procuradores), quanto os seus demais órgãos (como o Conselho Superior e o Colégio de Procuradores), possuem independência funcional em relação ao exercício das *atividades-fim*, podendo formar sua convicção com base na interpretação razoável da Constituição, das leis e dos fatos jurídicos.

Exceto nas hipóteses previstas em lei (como nos casos de delegação de atribuição originária do Procurador-Geral ou de rejeição de arquivamento de inquérito policial ou civil – art. 28 do CPP e art. 9º da Lei de Ação Civil Pública), os membros ou órgãos do Ministério Público não podem receber ordens, como instaurar ou deixar de instaurar um procedimento administrativo, propor ou deixar de propor uma ação, recorrer ou deixar de recorrer, adotar esta ou aquela tese jurídica (MAZZILLI, 2013, p. 226).

Os membros do Ministério Público são agentes políticos e, tal como os membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, possuem plena liberdade funcional para agir na esfera das atribuições conferidas pela ordem jurídica.

Na hipótese de exercício irregular das funções, os membros do Ministério Público podem ser responsabilizados civil, penal e disciplinarmente.

Em outras palavras, a independência funcional é uma prerrogativa dos membros do Ministério Público, que devem fazer cumprir a Constituição e as leis sem o temor de contrariar os detentores do poder político e econômico. Por isso, a independência funcional se desdobra em duas funções: i) o poder de atuar livremente, con-

forme a sua consciência e o que determina a ordem jurídica, sem vincular-se a ordens superiores no desenvolvimento de suas atividades-fim; ii) a independência para buscar a consecução do disposto no artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, sem o risco de serem responsabilizados pelos atos praticados no estrito cumprimento de suas funções (GARCIA, 2014b, p. 140).

Tal como os juízes têm livre convencimento para decidir as causas que lhes são submetidas (art. 131 do CPC-73)³⁶, não podendo responder por perdas e danos na hipótese de culpa (art. 133 do CPC-73)³⁷, os membros do Ministério Público também gozam de independência para buscar o cumprimento da ordem jurídica sem ter de se submeter às pressões dos poderosos ou sob o risco de serem responsabilizados por eventuais erros na sua atuação, salvo se cometidos com dolo ou fraude (art. 85/CPC-73)³⁸.

Entretanto, nas *atividades-meio*, devem os membros do Ministério Público seguir as instruções, resoluções, recomendações e atos normativos das autoridades administrativas da própria instituição (*v.g.*, preencher os relatórios e manter os livros exigidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público; submeter-se a inspeções e correições das respectivas Corregedorias, incluída a do CNMP; cumprir as metas, objetivos e indicadores traçados pelo planejamento estratégico).

A Constituição Federal estabelece princípios institucionais-garantia para permitir que os membros do Ministério Público, na tarefa de

³⁶ No artigo art. 368 do NCPC (versão aprovada pelo Senado Federal em dezembro de 2014), o “juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento”.

³⁷ No artigo art. 143 do NCPC (versão aprovada pelo Senado Federal em dezembro de 2014), o “juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando: I – no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; II – recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte. Parágrafo único. As hipóteses previstas no inciso II somente serão verificadas depois que a parte requerer ao juiz que determine a providência e o requerimento não for apreciado no prazo de dez dias”.

³⁸ No artigo art. 181 do NCPC (versão aprovada pelo Senado Federal em dezembro de 2014), o “membro do Ministério Público será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”.

zelar pela vontade geral, fiquem imunes às pressões dos poderes políticos e econômicos, bem como do crime organizado, e possam atuar com segurança contra os setores da sociedade que resistem às transformações sociais e se organizam para a prática de ilicitudes (GOULART, 2013, p. 135). A Constituição Federal de 1988 tanto valorizou a independência e a autonomia do Ministério Público que considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos atentatórios ao livre exercício da instituição (art. 85, II, CF) (MORAES, 2006, p. 1680).

Para combater esses segmentos que resistem a cumprir a ordem jurídica, dificultam a consagração do regime democrático ou violam os interesses sociais e individuais indisponíveis, é preciso que os agentes políticos do Ministério Público estejam imunes às pressões dos detentores do poder. Portanto, os princípios institucionais-garantia do Ministério Público, previstos na Constituição Federal, a independência funcional, a inamovibilidade, o Promotor Natural, a vitaliciedade e a irredutibilidade de vencimentos protegem os agentes ministeriais para que possam exercer suas funções em benefício e proteção dos interesses sociais.

Logo, a independência funcional, prevista no artigo 127, § 1º, da Constituição Federal, é um princípio de proteção, em primeiro plano, da sociedade como um todo e, apenas em segundo plano, dos membros do Ministério Público, para que sua atuação seja livre de quaisquer pressões, baseada na livre convicção motivada, mas sempre voltada à consecução dos fins constitucionais do Ministério Público (art. 127, *caput*, CF) ³⁹.

8. Vinculação do planejamento estratégico do Ministério Público e independência funcional

O Ministério Público brasileiro possui um planejamento estratégico nacional, feito sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministé-

³⁹ “A independência funcional dos membros do Ministério Público encerra norma protetiva da ordem jurídica e da sociedade como um todo e, apenas em segundo plano, aos membros do *parquet*, permitindo que a atuação funcional seja livre de quaisquer pressões, externando tão somente a livre convicção motivada do membro.” (CNMP, Processo 628/2010-95, julgado em 8 de novembro de 2010).

rio Público, com a finalidade de fortalecer a instituição, à luz de uma agenda estratégica capaz de alinhar os ramos do Ministério Público segundo objetivos comuns que busquem a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

O Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público baseia-se no respeito das autonomias e da independência funcional de cada um dos ramos do Ministério Público brasileiro. O escopo é definir diretrizes convergentes que aumentem sua eficiência de atuação.

O primeiro mapa estratégico nacional foi elaborado para vigorar entre 2010 e 2015 e fixou como missão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a concretização dos valores democráticos e da cidadania. Apontou, como visão de futuro para o Ministério Público, ser uma instituição reconhecida como transformadora da realidade social e essencial à preservação da ordem jurídica e do regime democrático. Indicou que a gestão estratégica do Ministério Público deve ser orientada pela unidade e eficiência da atuação institucional e operacional, pelo compromisso com a comunicação e com o relacionamento institucional, com a profissionalização da gestão e com o aperfeiçoamento da tecnologia da informação. Prevê ainda, como principais retornos à sociedade, a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social, a indução de políticas públicas e a diminuição da criminalidade.

Por sua vez, cada unidade do Ministério Público da União e os Ministérios Públicos Estaduais possuem seu planejamento estratégico com objetivos, metas, indicadores, planos, projetos e programas.

De início, é preciso afastar a ideia da existência de uma absoluta incompatibilidade entre o princípio da unidade e o da independência funcional. Tal sugestão deve ser evitada, ao contrário do que induz Emerson Garcia, ao afirmar que não se pode falar em independência onde há hierarquia (2014b, p. 130). Aliás, o próprio autor ensina que não há direitos absolutos no Estado Democrático de Direito, o que exige o estabelecimento de critérios para a solução dos conflitos normativos e das colisões entre princípios (2014b, p. 141).

Ao contrário, é preciso buscar a harmonização dos princípios da unidade e da independência funcional. O princípio da unidade não indica tão somente que o Ministério Público é uma instituição incindível, sujeita a uma única chefia, com todos os seus membros subordinados administrativamente ao Procurador-Geral. O princípio da unidade vai além dessa definição tradicional, pois, ao ser consagrado no artigo 127, § 1º, da Constituição Federal, adquiriu conotação política, isto é, tal princípio informa e orienta a atuação político-institucional do Ministério Público, que, pela definição de critérios objetivos fixados na estratégia institucional, consagrados em planos e programas de atuação acerca das prioridades e dos meios de ação para o cumprimento da estratégia, forma uma unidade de ideológica e de ação (GOULART, 2001, p. 40-41).

Assim, se o princípio da independência funcional afasta qualquer forma de ingerência nas atividades-fim desenvolvidas pelos membros do Ministério Público, não impede contudo que os órgãos da administração superior garantam a unidade política, ideológica e de ação estratégica do Ministério Público, mediante a permanente mobilização dos membros da instituição no sentido de concretizar os objetivos estratégicos e no fornecimento dos meios e dos suportes materiais necessários ao cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico.

Como mandados de otimização, ambos os princípios (o da unidade e o da independência funcional) podem conflitar, mas tal conflito deve ser solucionado com respeito às diretrizes gerais traçadas para toda a instituição – que deve seguir os objetivos, metas e diretrizes do planejamento estratégico, elaborado de forma democrática pelos membros do Ministério Público (a fim de ser uma política institucional impessoal, que coloca o sentimento coletivo majoritário acima das percepções, vontades ou opiniões individuais) – e, destarte, sem prejuízo das convicções jurídicas, políticas e ideológicas dos Promotores e Procuradores, todos chamados a contribuir com a construção dos objetivos institucionais prioritários. Quem ganha com isso é a própria instituição, que se fortalece, e principalmente a sociedade, com ações integradas capazes de obter resultados mais eficientes. Assim, por exemplo, ao adotar estratégias regionais

comuns para cuidar dos rios da bacia hidrográfica da comarca em que o Promotor atua, ou ao vincular-se a políticas institucionais de proteção ao patrimônio público, não se viola a independência funcional, mas potencializa-se a unidade institucional na busca por resultados mais eficientes na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais homogêneos⁴⁰.

Nesse sentido, é importante destacar que a reorganização do Ministério Público de Minas Gerais para a atuação por bacia hidrográfica e para a proteção do meio ambiente natural, cultural e urbanístico foi o projeto vencedor da categoria “Ministério Público” do Prêmio Inovare em 2010, cujo tema era a desburocratização da Justiça: pesquisa e modernização da Justiça brasileira.

O projeto de reorganização por bacia hidrográfica foi criado em 2001, a partir de parceria entre o MPMG e o Ministério do Meio Ambiente, para a revitalização do rio São Francisco. A ação dos membros do MP passou a ser otimizada e uniforme, o que permitiu excelentes resultados na proteção e recuperação das matas ciliares e das áreas de recarga hídrica devastadas, das glebas degradadas pela mineração, bem como o reflorestamento, decorrente da ocupação irregular do solo e da poluição das águas por esgoto doméstico, efluentes industriais, agrotóxicos e mercúrio, além da captação clandestina de recursos hídricos.

⁴⁰ Ao tratar do Plano Estratégico Nacional (PEN), a então Conselheira do CNMP Cláudia Chagas bem asseverou: “O MP tem uma missão relevante e para o seu bom desempenho precisa da autonomia institucional e da independência funcional. São dois conceitos indissociáveis da nossa atuação. Não é possível, contudo, que consideremos que os valores da autonomia e da independência sejam incompatíveis com a unidade, que também está prevista na Constituição Federal. Diante disso, PEN é uma oportunidade para promovermos uma maior integração entre os diversos ramos e unidades. É a possibilidade de encontrar convergências na diversidade e construir a unidade respeitando a autonomia. Certamente é um marco para o MP brasileiro, pois se trata de uma iniciativa inédita que vem recebendo amplo apoio e certamente será aperfeiçoado ao longo do tempo. Pretende-se iniciar um processo na busca do aperfeiçoamento e de uma maior eficiência do MP brasileiro. A intenção é que o PEN tenha continuidade independentemente de quem esteja à frente das instituições participantes.” (Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/artigos/3485-o-planejamento-e-a-possibilidade-de-construir-uma-unidade-respeitando-a-autonomia-do-mp-brasileiro?highlight=WyJpbmRlcGVuZFx1MDBlYW5jaWEiLCJmdW5jaW9uYWw1LCJpbmRlcGVuZFx1MDBlYW5jaWEgZnVuY2l2bWFiIl0=>>>. Acesso em: 28 jan. 2015).

O sucesso do alcance ambiental e social desse modelo de atuação inspirou sua ampliação para outras regiões do estado de Minas Gerais em 2009, e também para outros estados da Federação. A exemplo do MPMG, o Ministério Público do Paraná, pela Resolução nº 1.021/2014, instituiu o projeto estratégico “Rede Ambiental das Bacias Hidrográficas”, para viabilizar o trabalho conjunto, uniforme e estratégico da instituição, ante as prioridades ambientais de cada região. O estado foi dividido em 12 regiões, com base nos limites das Unidades Hidrográficas de Gestão de Recursos Hídricos utilizados pelo Executivo estadual, para facilitar a atuação integrada das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente com outros órgãos e setores da sociedade engajados na proteção da natureza, com adaptações que viabilizam as atividades jurídico-administrativas nas comarcas.

Na defesa do patrimônio público, vale destacar o Programa Estratégia Estadual de Combate à Corrupção (ECCO), desenvolvido pelo Ministério Público de Rondônia e vencedor do Prêmio Innovare de 2013, na categoria “Ministério Público”. A iniciativa foi composta de um conjunto de ações no âmbito do governo estadual para o enfrentamento da corrupção (em seus aspectos civis e penais), por meio da atuação preventiva do Ministério Público. Foram considerados quatro eixos temáticos: a adoção de portais de transparência pela administração estadual e municipais (Prefeituras e Câmaras); a implantação de mecanismo de controle de gastos de combustível de veículos e máquinas pelos entes públicos municipais e estaduais; a efetivação do artigo 1º da Lei nº 8.730/1993⁴¹ e do artigo 13 da Lei nº 8.429/1992⁴² (controle patrimonial de agentes públicos); o combate à cedência irregular de servidores públicos. O projeto também promoveu ações de sensibilização para os membros do Ministério Público, estimulando a adesão ao projeto⁴³.

⁴¹ Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos [...].

⁴² Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente [...].

⁴³ No âmbito do combate à corrupção pela promoção da educação para o exercício da

A independência funcional, além de uma garantia individual, possui conotação social. Ao membro do Ministério Público é assegurada a liberdade de ação, dentro dos limites do ordenamento jurídico, para construir uma sociedade livre, igualitária, justa e solidária. Não pode a independência funcional servir, pois, como justificativa para não agir na defesa de direitos fundamentais, que exigem, além da atuação individual, a integração e a otimização de esforços institucionais, inclusive para o controle e a efetividade de políticas públicas relacionadas aos direitos sociais, sob pena de não se desenvolverem integralmente.

Na essência, a independência funcional é uma proteção ao exercício das atribuições constitucionais do Ministério Público para que seus membros possam agir, se necessário, contra os detentores do poder político ou econômico, para fazer cumprir o que estabelece a ordem jurídica. Não consagra, com isso, a atuação individualista e isolada dos membros da instituição, nem lhes confere poderes para fazer o que bem entendam, sem vincular-se às legítimas políticas institucionais de redução das violações de direitos na sociedade brasileira. Isso porque o princípio da independência funcional não é um fim em si mesmo, que se incorpora à pessoa dos membros do Ministério Público no momento em que tomam posse no cargo, mas um instrumento à disposição dos seus agentes para satisfazer o interesse público (GARCIA, 2014b, p. 142), que é a única razão da existência do Ministério Público.

cidadania, o Ministério Público do Paraná desenvolve, desde 2012, o projeto estratégico Movimento Paraná Sem Corrupção, com a articulação de diversos segmentos (industrial, comercial, esportivo, religioso, imprensa etc.), para a realização de ações dentro das escolas e na comunidade. O projeto celebrou mais de quatrocentas parcerias, em todo o Estado do Paraná, e desenvolveu campanhas de promoção da cidadania, palestras em escolas, concursos culturais, audiências públicas e centenas de ações de mídia para divulgar as ações do Ministério Público na sociedade. Em 2014, o Movimento Paraná Sem Corrupção realizou a Campanha Geração Atitude que, dentre outras ações, elaborou o Guia do Cidadão, contendo informações sobre a atuação do MP e dos três poderes, o funcionamento do sistema eleitoral e das instâncias de participação social, entre outros temas. Por meio de convênio com a Secretaria de Estado da Educação do Paraná, o conteúdo do Guia foi integrado em planos de aula para o ensino médio, da rede pública estadual, em disciplinas como Filosofia, Sociologia e História. O Movimento Paraná Sem Corrupção foi agraciado, em 2014, com o 3º lugar do Prêmio CNMP, na categoria Diminuição da Criminalidade e da Corrupção. Cfr. CAMBI, 2014. p. 70-74.

Assim, o princípio da independência funcional deve ser interpretado à luz dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não dos sentimentos, vontades ou aspirações, legítimas ou não, do agente do MP. A independência funcional, portanto, como prerrogativa conferida aos agentes ministeriais para a consecução dos fins constitucionais, não se confunde com a vaidade do membro que ocupa o cargo de Promotor ou de Procurador (GARCIA, 2014b, p. 143).

A legitimação social do Ministério Público brasileiro é proporcional aos resultados que consegue atingir no combate às desigualdades e injustiças sociais. Para elevar os índices de qualidade dos serviços públicos (como os de saúde, educação e segurança públicas), é imprescindível a atuação planejada, coordenada e integrada dos membros da instituição.

Ademais, o planejamento institucional é uma atividade-meio, de natureza administrativa, voltada à construção de objetivos, metas e indicadores para aperfeiçoar a atuação do Ministério Público como instituição vocacionada para a efetivação dos direitos humanos e fundamentais.

O planejamento estratégico do Ministério Público é regido pelos princípios da participação, coordenação, integração e continuidade. Não é uma imposição hierárquica do Procurador-Geral ou da administração superior da instituição, mas uma forma de governança institucional participativa.

A elaboração e os ajustes dos planos institucionais decorrem de encaminhamentos de grupos de estudos regionais, da sociedade civil⁴⁴ (por meio de consultas ou audiências públicas e canais de integração disponíveis na página eletrônica da instituição), banco de ideias, informações estatísticas, resultados de pesquisa de opinião pública e pesquisas acadêmicas. Compete ainda aos Centros de Apoio Operacionais dos Ministérios Públicos dos Estados e às Câmaras de Coordenação e Revisão das unidades do Ministério Público da União, nas suas áreas específicas, colaborar com a elaboração, supervisão, coordenação, assessoramento e execução do planejamento institucional.

⁴⁴ Sobre a interação do Ministério Público com a sociedade, na construção do planejamento estratégico, verificar, dentre outros: CARUNCHO; BERCLAZ, 2009. p. 509-517; RODRIGUES, 2009. p. 584-592; BUCHMANN, 2013b. p. 737-751.

Com o intuito de adotar um modelo de democracia participativa, integrando o Ministério Público à comunidade, foi desenvolvido no Paraná um processo metodológico baseado em sistemas de informações e indicadores municipais, na elaboração de frequentes avaliações externas por pesquisa de imagem e na realização periódica de audiências públicas, tanto para a legitimação do plano de ação proposto, quanto na apresentação de seus resultados.

Tal processo metodológico, voltado a uma melhor governança dos planos de ação, apresenta dados concretos e atualizáveis para o controle das metas estabelecidas, além de orientar a execução dos planos e monitorar, com a participação comunitária, as atividades e os resultados. Dessa maneira, o planejamento institucional deixa de ser verticalizado, desde a administração superior até ao órgão de execução do Ministério Público, o que possibilita aferir as necessidades concretas da comunidade e preservar a independência funcional, sem descuidar da realidade social em que o órgão de execução se encontra inserido, potencializando assim o papel do Ministério Público como agente de transformação social⁴⁵.

Tudo isso porque cabe aos órgãos e às unidades administrativas do Ministério Público, a partir das diretrizes gerais traçadas pelo setor de planejamento estratégico da instituição, desenvolver seus respectivos planejamentos setoriais, isto é, desdobrar o plano estratégico, com a previsão das atividades a serem desenvolvidas durante cada exercício.

Desse modo, o planejamento estratégico resulta da atividade coordenada, integrada e contínua de toda a instituição. Não suprime as iniciativas, a criatividade e a capacidade do membro do Ministério Pú-

⁴⁵ A experiência bem sucedida, criada pelo Ministério Público do Paraná, serviu de modelo para a reprodução desse modelo de atuação por outros Ministérios Públicos. No Rio Grande do Sul, o Ministério Público Estadual desenvolveu o Projeto Mapa Social, que também reuniu um conjunto de dados estatísticos, divulgados por diferentes instituições e órgãos públicos, relacionados a temas de atuação do Ministério Público, para nortear a atuação, judicial e extrajudicial, proativa dos Promotores de Justiça. Possibilita tanto a elaboração de projetos na área-fim, com alinhamento ao projeto estratégico institucional, quanto o fomento e a fiscalização de políticas públicas, essenciais à tutela dos direitos fundamentais sociais. Em 2014, o Projeto Mapa Social, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, ganhou o 1º lugar, na categoria profissionalização da gestão, do Prêmio CNMP. Cfr. *Prêmio CNMP – Catálogo dos projetos premiados*. Brasília: CNMP, 2014. p. 44.

blico de buscar a consecução dos objetivos, metas e indicadores. Não interfere, pois, na independência funcional dos agentes ministeriais.

Entretanto, para que o planejamento institucional funcione, é imprescindível a existência de órgãos superiores de coordenação e gestão administrativa, responsáveis por apresentar orientações gerais, editar atos normativos com a fixação de formas, procedimentos e cronogramas, por fazer a consolidação e a análise técnico-metodológica, assessorar e promover a capacitação técnica e a sensibilização sobre o planejamento, a gestão estratégica, o desenvolvimento organizacional, a gestão de pessoas, de processos, de projetos e de informações, além de registrar, dar publicidade, acompanhar os planos setoriais de ação e seus desdobramentos, e de velar pela harmônica integração desses planos setoriais com o planejamento estratégico.

No Ministério Público do Estado do Paraná, tais atribuições são da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN), órgão central de planejamento, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 122, de 28 de julho de 2008, com campo de atuação especificado na Resolução PGJ nº 2.372, de 24 de novembro de 2008. A SUBPLAN conta com a colaboração do Comitê de Gestão Estratégica (CGE), composto por diversos integrantes da instituição (art. 12 da Resolução PGJ nº 997, de 27 de abril de 2010), tendo entre as suas atribuições: a) monitorar o processo de gestão estratégica, com base em seus principais elementos analíticos (objetivos, indicadores, metas, projetos e ações estratégicas); b) emitir orientações e recomendações aos diversos setores do Ministério Público, para assegurar o eficaz e harmônico desenvolvimento do plano estratégico; c) deliberar sobre aspectos relacionados ao cronograma e à metodologia de execução dos projetos e ações estratégicas; d) propor, aprovar ou autorizar ajustes em indicadores e metas estratégicas; e) propor, aprovar ou autorizar alterações, substituições ou encerramento de projetos e ações estratégicas; f) aprovar e priorizar, em bases metodológicas, predominantemente objetivas, a execução de novos projetos e ações estratégicas; g) aprovar revisões do plano estratégico, a cada quatro anos (art. 11 da Resolução PGJ nº 997, de 27 de abril de 2010).

As linhas gerais do planejamento, como atividade-meio de natureza administrativa, decorrente de atos da administração superior do Mi-

nistério Público, voltadas a orientar a atuação ministerial, para melhor atender o interesse público, devem ser cumpridas por todos os membros da instituição, a começar pelo próprio Procurador-Geral.

Como o planejamento estratégico é traçado por um período longo (geralmente, de 5 ou 8 anos), sempre superior ao mandato do chefe administrativo da instituição, não haveria sentido que o Procurador-Geral, ainda quando escolhido após a elaboração do planejamento, não estivesse vinculado a ele. Sem essa vinculação, o novo Procurador-Geral sempre poderia traçar um planejamento estratégico diferente, o que inviabilizaria o próprio planejamento, que é uma política de desenvolvimento institucional de médio e longo prazo, baseada em objetivos, indicadores, metas, projetos e ações estratégicos. Por isso, no Paraná, a Lei Orgânica do Ministério Público afirma que o Procurador-Geral apresentará, até 30 dias após a posse, o Plano Bianual de atividades do MP e dará publicidade das prioridades institucionais (art. 19, inc. III, da Lei Complementar Estadual nº 85, de 27 de dezembro de 1999). A mesma Lei Orgânica, no artigo 19, inc. XL, estabelece que o Procurador-Geral de Justiça submeterá ao Colégio de Procuradores o plano anual de atuação do Ministério Público, contendo diretrizes, objetivos e metas prioritárias.

Além disso, para que o planejamento estratégico possa funcionar, é preciso que esteja atrelado ao orçamento do Ministério Público. A exemplo do que continha o artigo 1º do Decreto Presidencial nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, sobre o Orçamento da União, na elaboração do Plano Plurianual as ações finalísticas do Ministério Público (isto é, aquelas que proporcionam bens e serviços para o atendimento direto das demandas da sociedade, compatíveis com as atribuições constitucionais da instituição) precisam estar atreladas a seu Plano Estratégico. Ainda, tal como o artigo 10 do Decreto Presidencial nº 2.829/98, as Leis de Diretrizes Orçamentárias devem conter, para o exercício a que se referem, e entre os programas do Plano Plurianual, as prioridades que hão ser contempladas na Lei Orçamentária Anual.

Para que todos os membros do Ministério Público sigam as mesmas orientações administrativas, o artigo 10, inc. XII, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) prevê, entre as atribuições do Procurador-Geral de Justiça, a de expedir recomendações, sem caráter normativo, aos órgãos do Ministério Público,

para o desempenho de suas funções. Ademais, o artigo 43, inc. XIV, da mesma lei afirma, entre os deveres dos membros do Ministério Público, acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da administração superior do Ministério Público⁴⁶.

O membro do Ministério Público que não cumpre os objetivos, metas e indicadores do planejamento estratégico ou que deixa de elaborar e executar o planejamento setorial não pode alegar, em sua defesa, o princípio da independência funcional, pois tal princípio não funciona como um escudo que o exime de cumprir a missão constitucional, traduzida nos planos e programas de atuação, vinculantes a todos os agentes ministeriais (GOU-LART, 2013, p. 137).

Diante da negativa de cumprimento das determinações normativas da administração superior acerca do planejamento institucional, sob a alegação de violação do princípio da independência funcional, o Procurador-Geral, provocado pelos órgãos responsáveis pelo cumprimento dos objetivos estratégicos, deve determinar a observância dos planos e programas de atuação estratégicos. Ao contrário do que ocorre com a suspeição e o impedimento, em relação às atribuições processuais⁴⁷, não há justificativa legal que desvincule o agente ministerial de elaborar e executar os projetos institucionais.

⁴⁶ Pedro Roberto Decomain, ao interpretar o artigo 10, inc. XII, da Lei Orgânica Nacional do MP, defende que as recomendações, quando disserem respeito a assuntos de índole administrativa, têm caráter vinculante, valendo o mesmo raciocínio para as determinações de caráter administrativo expedidas por qualquer outro órgão da administração superior da instituição (exegese do art. 43, inc. XIV, da mesma lei). Cfr. DECOMAIN, 2011. p. 108.

⁴⁷ *Mutatis mutandis*, Emerson Garcia ensina: “Afigura-se legítima, ainda, a iniciativa do Procurador-Geral em editar atos que visem a orientar os membros do Ministério Público quanto à posição a ser seguida em determinadas situações em que é ordinariamente dividida a presença do interesse público justificador da atuação ministerial (art. 10, XII, da Lei 8.625/1993). Acaso não seja seguida a recomendação e sendo o Procurador-Geral instado a se pronunciar a respeito, tornar-se-á cogente a atuação do agente caso assim seja deliberado. É importante repetir que fixar a atribuição não guarda similitude com a conduta de interferir no exercício das atribuições. Aquela é admissível, esta não. Fixada a atribuição do agente, somente poderá ele se escusar a atuar nas hipóteses previstas em lei, que são o impedimento e a suspeição, as quais em nada se confundem com a negativa de exercer suas atribuições ante a ausência de interesse público que o justifique. Esta encontra-se relacionada ao cargo e à própria Instituição, enquanto o impedimento e a suspeição estão vinculados à pessoa do agente” (2014b. p. 149-150).

Fixada a necessidade de atuação funcional, ainda que possa ter havido prejuízo ao interesse público em virtude da não atuação do membro do MP, a situação, como regra, não é passível de punição funcional. Entretanto, quando a situação evidenciar a má-fé do agente ministerial e, portanto, for além da sua atuação legítima na valoração dos fatos e na exteriorização de sua posição jurídica, além da declaração da atribuição, a conduta é passível de análise mediante a instauração do devido processo administrativo disciplinar (GARCIA, 2014b, p. 149).

O planejamento estratégico é uma nova etapa na organização e no desenvolvimento das atividades do Ministério Público. É uma nova cultura incorporada no dia a dia da instituição mediante um processo gradual de orientação e de capacitação. Por isso, um dos papéis mais importantes da Corregedoria-Geral de cada MP é a fiscalização e a orientação quanto ao cumprimento, pelos órgãos de execução, dos objetivos, metas e indicadores fixados pela instituição no planejamento estratégico (BERCLAZ, 2009, p. 518-527). Com isso se fortalece a identidade constitucional do Ministério Público e se valorizam os membros que buscam cumprir os objetivos estratégicos; ademais, contribui-se para a criação de um banco de dados sobre os esforços da instituição em divulgar à sociedade as ações realizadas em prol do bem comum, além de, por meio da fiscalização e da orientação permanentes dos agentes ministeriais, conciliar o princípio da unidade com o da independência funcional, de modo que, sedimentada a cultura do planejamento estratégico, o Ministério Público desempenhe com maior eficiência sua missão constitucional.

Porém tão ou mais importante que a dimensão correcional, para que o planejamento estratégico seja mais bem assimilado e compreendido por todo o Ministério Público, é indispensável uma política de formação continuada (BONAVIDES; TESSEROLLI, 2013, p. 873-880) para ações integradas de capacitação técnica e sensibilização permanente, que envolvam os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, as Fundações Escola do Ministério Público e outras instituições científicas e universitárias, acerca de temas como gestão de pessoas, de processos, de projetos e de informações, assim como de desenvolvimento organizacional. A elaboração de um plano de capacitação fortalece o planejamento estratégico, ao base-

ar-se na responsabilidade compartilhada entre membros e servidores do MP⁴⁸, empenhados na melhoria contínua da produtividade e na eficiência dos serviços prestados.

Junto com o preparo de membros e servidores do Ministério Público, também é importante um plano de comunicação interna e externa, para que a instituição assimile o pluralismo de ideias e boas práticas, dialogue de modo republicano com outras instituições públicas e com os diferentes setores da sociedade (universidades, igrejas, observatórios sociais, federações, associações civis, etc.) e esteja aberta a críticas e sugestões para o aperfeiçoamento dos objetivos, metas, projetos e ações estratégicos.

Além disso, é necessário o desenvolvimento de um sistema informatizado de gerenciamento para o registro, a publicidade e o acompanhamento – seja dos órgãos internos do Ministério Público, seja da própria sociedade – dos projetos estratégicos e dos planos setoriais/regionais de ação e seus desdobramentos.

Nesse sentido, devem ser destacadas três iniciativas do Ministério Público brasileiro, vencedoras do Prêmio CNMP – Ministério Público: Um projeto, muitas conquistas, de 2014⁴⁹: i) o Sistema Natera, do Ministério Público do Acre, que envolve a criação de banco de dados; a elaboração de diagnóstico (socioeconômico, condição especial e situação de dependência química) sobre o perfil do usuário e familiares; o acompanhamento do tratamento, conforme a situação de gravidade do dependente e a geração de subsídios para a elaboração de estudos sobre dependência química a partir da realidade dos atendimentos do Núcleo de Atendimento Psicossocial em Dependência Química, coordenado pelo MPAC; ii) o Sistema Milênio, do Ministério Público da Bahia, que informatizou os formulários de visitas e revisitas das escolas e das unidades básicas de saúde, o que permitiu a coleta e o registro de dados, bem como o processamento das informações, ampliando a atuação preventiva do MPBA

⁴⁸ Sobre a necessária integração entre membros e servidores do Ministério Público, verificar, entre outros: MARTINELLI, 2001. p. 259-265.

⁴⁹ Cfr. *Prêmio CNMP – Catálogo dos projetos premiados*. Brasília: CNMP, 2014. p. 52-54.

e trazendo melhores resultados à sociedade (como a melhoria das estruturas e do atendimento nos postos de saúde e nas escolas, incluindo a alimentação e o transporte escolar; a criação de espaços de leitura; o maior comprometimento dos gestores, professores, pais e alunos; o fortalecimento dos conselhos; e a consolidação do Ministério Público como indutor de políticas públicas e agente de transformação social) (MOREIRA; ARAÚJO, 2014, p. 65-69); iii) o Desdobramento do Planejamento Estratégico Institucional (Depei), criado pelo Ministério Público Federal, a fim de disseminar a estratégia do MPF para cada unidade, órgão e secretaria, o que permitiu a transferência de conhecimento sobre planejamento estratégico; um maior conhecimento das interfaces e interdependência com as áreas; a redução de sigilos organizacionais; a habilidade de identificação e priorização de cenários institucionais; o conhecimento da percepção de membros e servidores sobre o planejamento institucional e diretrizes de atuação; o fomento à identificação; e a proposição de ações estratégicas.

Para coletar e disseminar os projetos bem-sucedidos no âmbito do Ministério Público brasileiro, o Conselho Nacional do Ministério Público criou o Banco Nacional de Projetos. Cada unidade do Ministério Público pode inscrever seus projetos, dar ampla publicidade às suas atividades de sucesso e possibilitar que as boas práticas sejam reproduzidas em todo território nacional.

Também com a finalidade de promover a concretização e o alinhamento ao Planejamento Estratégico Nacional, em 2013 foi criado o Prêmio CNMP (Resolução nº 94, de 22 de maio de 2013), para premiar os programas e projetos do Ministério Público brasileiro que mais se destacaram na efetivação do Planejamento Estratégico Nacional. O prêmio contempla os melhores trabalhos produzidos por membros e servidores de todos os ramos do Ministério Público em cada uma das oito categorias: I. Defesa dos Direitos Fundamentais; II. Transformação Social; III. Indução de Políticas Públicas; IV. Diminuição da Criminalidade e da Corrupção; V. Unidade e Eficiência da Atuação Institucional e Operacional; VI. Comunicação e Relacionamento; VII. Profissionalização da Gestão; VIII. Tecnologia da Informação.

Experiências exitosas, presentes no Banco Nacional de Projetos e destacadas pelo Prêmio CNMP, têm servido de modelo para a elaboração de planos setoriais e regionais, o que intensifica a atuação unificada do Ministério Público e possibilita a obtenção de melhores resultados na superação das injustiças sociais.

A legitimidade social do Ministério Público é proporcional à sua eficiência funcional, isto é, quanto melhores forem os resultados apresentados à sociedade, tanto maior será o reconhecimento social de suas ações. Logo, o planejamento estratégico do Ministério Público precisa não só valorizar a interlocução participativa e democrática com a sociedade, como também assegurar níveis de desempenho funcional equivalentes aos níveis de exigência social gerados (RODRIGUES, 2009, p. 590).

9. Conclusão

O princípio da independência funcional é uma prerrogativa conferida pelo artigo 127 da Constituição Federal ao Ministério Público para que este possa, em nome da sociedade, agir na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CF).

Na aplicação do princípio da independência funcional, embora o seu conteúdo seja dinâmico e objeto de questionamentos de natureza diversa, o Conselho Nacional do Ministério Público e os Tribunais Superiores têm buscado compatibilizá-lo com os demais princípios funcionais, para que a instituição possa desenvolver políticas de atuação integrada e, assim, obter melhores resultados na defesa dos bens jurídicos coletivos e difusos.

O planejamento estratégico é um caminho para aperfeiçoar a eficiência institucional do Ministério Público, com base na concepção do Ministério Público como agente político de transformação social. Assim se supera a visão de que o Ministério Público seria mero executor de atribuições processuais e se assume a defesa efetiva dos direitos fundamentais sociais, o que exige maior envolvimento com a comunidade e com os demais agentes políticos, para a indução, acompanhamento e aperfeiçoamento de políticas públicas sociais.

O planejamento estratégico, enquanto atividade-meio de natureza administrativa, vincula todos os membros da instituição, a começar pelo Procurador-Geral, e cria uma espécie de governança participativa com todos os membros, aprimorando o diálogo do Ministério Público com a sociedade e exigindo a definição de prioridades, diretrizes, objetivos e metas para melhor otimizar os recursos humanos e orçamentários.

Ao estimular a elaboração de planos setoriais por parte de cada uma das Procuradorias ou das Promotorias, com fulcro no sistema de informações e indicadores específicos (como a taxa de analfabetismo ou de evasão escolar, a qualidade da água, os índices de mortalidade na região, etc.), publicados por instituições de pesquisa e órgãos públicos (como IBGE, Datasus e Inep), o planejamento estratégico preserva a independência funcional do Ministério Público e, ao mesmo tempo, o aproxima das necessidades locais. Isso é essencial para reforçar a legitimidade política e social na indução, fiscalização e execução de políticas públicas⁵⁰, bem como na composição extrajudicial de conflitos. Desse modo, a judicialização dos litígios é evitada, são inseridas políticas públicas nos orçamentos dos entes federativos e promove-se a discussão com os agentes políticos e comunitários sobre as limitações econômicas do Estado e a necessidade de priorização de demandas.

Portanto, o planejamento estratégico representa uma nova cultura institucional em que a atuação do Ministério Público deixa de ser medida apenas pela eficiência no cumprimento de prazos e volumes processuais, para voltar-se à efetividade das ações desenvolvidas e das respostas à sociedade das demandas que lhe são trazidas.

No entanto, a gestão estratégica e a governança participativa são ações inovadoras no âmbito do Ministério Público. A cultura do planejamento não integra a formação exigida ao membro do Ministério Público, o que requer a superação de resistências na solução de problemas individuais e casuísticos, que não levam em consideração a proatividade e o planejamento das ações. Trata-se, pois, de um

⁵⁰ Para um estudo mais completo sobre a relação das políticas públicas com a atuação do Ministério Público, verificar, entre outros: CAMBI; GONÇALVES, 2009, p. 209, e seguintes; MARINHO, 2011, p. 21-34; BUCHMANN, 2013a, p. 895-906.

processo cultural, que deve assentar-se no convencimento e na integração de todos os membros e servidores do Ministério Público, na condição de corresponsáveis pelos resultados da instituição. Além disso, exige um constante aperfeiçoamento, até mesmo na forma de atuação republicana do Ministério Público em relação aos demais poderes, em especial o Poder Executivo.

Tal construção cultural deve começar pela harmonização do princípio da independência funcional com o planejamento estratégico, para que a atuação do Ministério Público seja fortalecida pela ação integrada da instituição, baseada em definições objetivas (metas, objetivos e indicadores), que, além de poder medir o esforço de membros e servidores, serve para consolidar a atuação do Ministério Público como efetivo agente de transformação da realidade social (injusta) brasileira.

10. Referências bibliográficas

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, v. 217, set. 1999.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *O direito. Introdução e teoria geral. Uma perspectiva luso-brasileira*. 11. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista Diálogo Jurídico*, n. 4, jul. 2001.

_____. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*, n. 7, out. 2001.

_____. *Teoria dos princípios: Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re)definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. In: *XVIII Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social*. Porto Alegre: Magister, 2009.

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; TESSEROLLI, Kelly Cristina Ferreira. Uma política de formação continuada. In: *Teses do XX Congresso Nacional do Ministério Público*. Brasília: Gomes e Oliveira Editora, 2013.

BRASIL. Código de Processo Civil, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 26 jan. 2015.

BUCHMANN, Willian. Ministério Público, participação social e políticas públicas. In: *Teses do XX Congresso Nacional do Ministério Público*. Brasília: Gomes e Oliveira Editora, 2013a.

_____. Ministério Público e seu papel fundamental na consolidação da democracia participativa. In: *Teses do XX Congresso Nacional do Ministério Público*. Brasília: Gomes e Oliveira Editora, 2013b.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011.

_____. Movimento Paraná Sem Corrupção. *Revista do 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: Gestão por resultados*. Brasília: CNMP, 2014.

CAMBI, Eduardo; BOLZANI, Henrique. O poder investigatório do Ministério Público como cláusula pétrea. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, v. 1, dez. 2014.

CAMBI, Eduardo; ANTUNES, Taís Caroline Pinto Teixeira. A proibição de retrocesso como salvaguarda da atuação do Ministério Público. In: Eduardo Cambi (Org.). *Ministério Público: prevenção*,

modelos de atuação e a tutela dos direitos fundamentais.. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CAMBI, Eduardo; GONÇALVES, Leonardo. Ministério Público social. *Revista de processo*, v. 177, nov. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Dogmática de direitos fundamentais e direito privado. In: *Estudos sobre direitos fundamentais*. São Paulo: RT, 2008.

CARUNCHO, Alexey Choi; BERCLAZ, Márcio Soares. A interação do Ministério Público com a sociedade e a construção do planejamento estratégico institucional: In: *XVIII Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social*. Porto Alegre: Magister, 2009.

COELHO, Luiz Fernando. *Helênia & Devília: civilização e barbárie na saga dos direitos humanos*. Curitiba: Bonijuris, 2014.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público: Lei 8.625, de 12.02.1993*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

_____. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARALLI, Carla. *A filosofia contemporânea do direito: temas e desafios*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa*. 11. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1969.

GARCIA, Emerson. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do “controle”. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, n. 1, dez. 2014a.

_____. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014b.

GIACIOIA, Gilberto. Ministério público vocacional. *Revista Jurídica*, Ministério Público de São Paulo/Associação Paulista do Ministério Público, n. 197, jul. dez. 2007.

_____. Entrevista. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, n. 1, dez. 2014.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: objetivo estratégico e princípios institucionais. In: *Congresso Nacional do Ministério Público*. Livro de teses: Ministério Público e cidadania. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2001. v. 3.

_____. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

MARINHO, Ana Maria do Amaral. A atuação do Ministério Público na implementação de políticas públicas. In: *Teses do XIX Congresso Nacional do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MARTINELLI, Jaqueline Mara Lorenzetti. A missão compartilhada. In: *Congresso Nacional do Ministério Público*. Livro de teses: Ministério Público e cidadania. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2001. v. 3.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Os limites da independência funcional no Ministério Público. *Revista dos Tribunais*, 715/571, maio 1995. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/limitesindep.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

MORAES, Alexandre de. *Constituição brasileira interpretada e legislação constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Sávio Henrique Damasceno; ARAÚJO, Yuri Gonzalez. Sistema Milênio. *Revista do 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: Gestão por resultados*. Brasília: CNMP, 2014.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Teoria da argumentação: a nova retórica*. Trad. de Maria Emantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PROENÇA, Luis Roberto. Planejamento estratégico da atuação do Ministério Público. In: *Congresso Nacional do Ministério Público*. Livro de teses: Ministério Público e cidadania. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2001. v. 3.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público de resultados: a atual missão institucional. In: *XVIII Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social*. Porto Alegre: Magister, 2009.

ROSA, Maria Alice da; GODOY FILHO, Raul de. A ética e o livre exercício das funções institucionais pelo Ministério Público. In: *Congresso Nacional do Ministério Público*. Livro de teses: Ministério Público e cidadania. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2001. v. 3.

SILVA, Cláudio Barros. A designação prevista no artigo 28 do Código de Processo Penal, em face ao Princípio Constitucional da Independência Funcional. In: *X Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público: corrupção, criminalidade e violência*. Belém: CEJUP, 1994.

ZAGREBELSKY, Gustavo. Jueces constitucionales. In: *Teoria del neo-constitucionalismo: ensayos escogidos*. Madrid: Trotta Editorial, 2007.

_____. *El derecho dúctil*. 8. ed. Madrid: Trotta Editorial, 2008.

Autor convidado

DOI: 10.5935/1809-8487.20150003